

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA CHAPINGO

DIVISIÓN DE CIENCIAS ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO PARA PUERTO CHIAPAS
PERIODO 2001-2015

TESIS

QUE COMO REQUISITO PARCIAL PARA OBTENER EL GRADO DE



DIRECCION GENERAL ACADEMICA
DEPTO. DE SERVICIOS ESCOLARES
OFICINA DE EXAMENES PROFESIONALES

DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

PRESENTA:

M.A. GERMÁN GORDILLO ESPINOSA

CHAPINGO, MÉXICO A 29 DE AGOSTO DE 2017

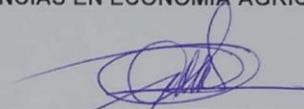


"EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO PARA PUERTO CHIAPAS
PERIODO 2001-2015"

Tesis realizada por Germán Gordillo Espinosa bajo la dirección del Comité Asesor indicado, aprobada por el mismo y aceptada como requisito parcial para obtener el grado de:

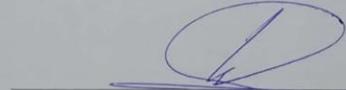
DOCTOR EN CIENCIAS EN ECONOMÍA AGRÍCOLA

DIRECTOR:



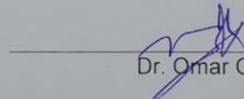
Dr. Arturo Perales Salvador

ASESOR:



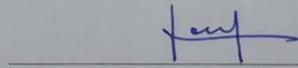
Dr. Facundo de la Cruz García

ASESOR:



Dr. Omar Ortiz Barreto

LECTOR EXTERNO:



Dr. José Luis Romo Lozano

Dedicatorias

A nuestro creador Jehova Dios, ya que no corresponde a nosotros ni si quiera guiar nuestros pasos.

A mis padres Gilberto Gordillo Cordero† y Guadalupe Espinosa Cruz por su cuidado, enseñanza y ejemplo de familia.

A todos mis profesores quienes a lo largo de mi vida como estudiante pusieron su capacidad, paciencia para transmitir sus conocimientos.

A mis sobrinos Tania Yareli, Evelín Gabriela, Ángel Gabriel y Oscar David. La verdad deseo servir de referencia para ellos para que estudien y se preparen.

Especial mención a mi amigo Moisés Reyes a quien conocí en mi infancia y que en varios capítulos difíciles de mi vida me ha brindado su ayuda y consejos, mis mejores deseos para él y su familia directa y ampliada.

Agradecimientos

A la Universidad Autónoma Chapingo institución que me brindó la educación de nivel preparatoria, licenciatura y mis estudios de doctorado.

Al ingeniero Roberto Domínguez Castellanos Rector de la Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas, quien autorizó mi permiso para estudiar el Doctorado en Economía una vez que le presenté mi proyecto y carta de aceptación de la Universidad Autónoma Chapingo.

Al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología por el apoyo financiero para realizar mí estudio de doctorado.

Al Dr. Arturo Perales Salvador por dirigir mi tesis e involucrarse de manera activa para obtener los resultados.

A mis asesores Dr. Facundo de la Cruz García y Dr. Omar Ortiz Barreto quienes aportaron observaciones durante el desarrollo y conclusión de esta investigación.

Germán Gordillo Espinosa

Datos biográficos

Lugar de Nacimiento:	Naucalpan de Juárez Estado de México.	
Institución:	Universidad Autónoma Chapingo	
Doctorado:	<u>Doctorado en Ciencias en Economía Agrícola</u>	
Institución:	Instituto de Estudios Superiores de Chiapas	
Maestría:	<u>Maestro en Administración</u>	Céd. Profesional: 6789772
Institución:	Universidad Autónoma Chapingo	
Licenciatura:	<u>Licenciado en Administración de Empresas</u>	Céd. Profesional: 4842055

Investigación:

EVALUACIÓN DEL PLAN DE DESARROLLO PARA PUERTO CHIAPAS
PERIODO 2001- 2015

Trayectoria laboral

Universidad de Ciencias y Artes de Chiapas (Sede Huixtla)	Puesto:	Profesor de la Licenciatura en Comercialización
	Funciones:	Impartir asignaturas del área de Administración, Contabilidad y Mercadotecnia
	Periodo	De agosto de 2005 hasta la actualidad
Universidad Autónoma de Chiapas (Campus Tapachula)	Puesto:	Profesor de la Facultad de Ciencias de la Administración
	Funciones:	Impartir asignaturas en el propedéutico de las licenciaturas (Administración, Gestión Turística y Comercio Internacional)
	Periodo	De enero 2007 a diciembre 2009
Supermercados Rialfer (Tapachula, Chiapas)	Puesto:	Coordinador General de Finanzas
	Funciones:	Administración financiera del capital humano de trabajo. Manejo de personal. Óptimo manejo de efectivo en cajas. Manejo de cuentas y pago a proveedores. Maximizar el patrimonio y reducción de riesgo de liquidez. Llevar una sana relación con instituciones bancarias.
	Periodo	De noviembre de 2004 al 17 de mayo 2005

Banco Azteca (Huixtla, Chiapas)	Puesto:	Gerente de Sucursal de Banco
	Funciones:	Supervisión de Sucursal, atención al cliente. Recuperación y crecimiento de cartera. Colocación de créditos al consumo. Manejo de valores. Arqueos y corte de caja y manejo de caja chica.
	Periodo	De septiembre de 2003 a octubre de 2004
H. Cámara de Diputados Federal (Tapachula, Chiapas)	Puesto:	Gerente de Sistema Enlace Legislativo
	Funciones:	Generar comunicados de prensa en la región de Tapachula, Chiapas difundiendo la actividad legislativa en la Cámara de Diputados Federal. Manejo de medios
	Periodo	De junio de 2001 a agosto de 2003
H. Cámara de Diputados Federal (México Distrito Federal)	Puesto:	Secretario Técnico del Consejo de Políticas Sociales Especiales
	Funciones:	Organizar la logística de las reuniones de trabajo de los Diputados Federales miembros del Consejo de Políticas Sociales Especiales
	Periodo	De octubre de 2000 al febrero de 2001

Universidad Autónoma Chapingo (Texcoco, México)	Puesto:	Asesor de Estudiantes en el Área de Matemáticas
	Funciones:	Impartir asesoría de Álgebra , Geometría y Cálculo Diferencial a los estudiantes de la Preparatoria de la Universidad
	Periodo	De agosto de 1997 a junio de 2000

Índice

INTRODUCCIÓN

CAPÍTULO 1. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS	7
1.1 Algunas definiciones	9
1.2 Evolución histórica	11
1.3 Metodologías en la evaluación de programas públicos	14
1.4 Funciones y utilidad de la evaluación.....	18
1.5 Tipos de evaluación	23
1.6 Evaluabilidad.....	30
CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO	34
2.1 Planificación y evaluación: una visión integral	34
2.2 Evaluación de racionalidad y coherencia.....	36
2.3 Análisis del contexto socioeconómico externo.....	43
CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	54
3.1 Técnicas Cualitativas aplicadas a la investigación Social.....	54
3.2 Objetivos e Impacto en la Evaluación	59
3.3 Desarrollo de la metodología	61
3.3 La Evaluación.....	65
3.5 Métodos Cualitativos para el Análisis de la Información.....	68
CAPÍTULO IV. EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN MÉXICO	70
4.1 Historia de la Marina Mercante en México	70
4.3 Los Puertos	72
4.4 Sistema Portuario Nacional	77
4.5 La modernización del sector portuario.....	79
4.6 Puerto Chiapas	80
4.7 Instalaciones portuarias	87

CAPÍTULO V EVALUACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PUERTO CHIAPAS -----	91
5.1 Antecedentes -----	91
5.2 La Propuesta Gubernamental-----	95
5.3 La Administración Portuaria y la creación de una zona industrial -----	98
5.4 La Actividad Comercial y Productiva -----	99
5.5 La Actividad Turística-----	101
5.6 Impacto Regional en la Población -----	110
CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES -----	112
BIBLIOGRAFÍA -----	115

Índice de figuras

Figura 1. Tipos de evaluación de acuerdo a 4 criterios -----	24
Figura 2. Enfoque integral de la evaluación -----	29
Figura 3. Características de los programas -----	33
Figura 4. La lógica de la planificación-----	48
Figura 5. Árbol de objetivos -----	50
Figura 6. Fortalezas y debilidades frecuentemente citadas de los métodos cuantitativos de investigación -----	58
Figura 7. Fortalezas y debilidades frecuentemente citadas de los métodos cualitativos de investigación -----	58
Figura 8. La cadena de resultados -----	62
Figura 9. Usos, destinos y formas de operación -----	82
Figura 10. Medidas de Puerto Chiapas -----	82
Figura 11 Medidas necesarias para ser puerto de altura -----	83
Figura 12. Principales unidades de negocio en Puerto Chiapas -----	84
Figura 13. Áreas de agua y zonas navegables de Puerto Chiapas -----	88
Figura 14. Principales obras de atraque en la dársena de operaciones	89
Figura 15. Canal de acceso secundario -----	90
Figura 16. Conectividad del puerto -----	91
Figura 17. Conectividad internacional de Puerto Chiapas -----	94
Figura 18. El Presidente Fox, durante la inauguración de las instalaciones de Puerto Chiapas -----	95
Figura 19. Longitud de la Escollera de 950 metros -----	97
Figura 20. Histórico de arribo de Cruceros -----	102
Figura 21. Oferta de tours en la región del puerto -----	105
Figura 22. Navieras con presencia en Puerto Chiapas -----	108

Evaluación del Plan de Desarrollo para Puerto Chiapas periodo 2001 – 2015

Evaluation of the Development Plan for Puerto Chiapas period 2001 - 2015

Resumen

El presente trabajo analiza la inversión pública ejercida durante el período 2001-2015 para la rehabilitación de Puerto Chiapas. Se realizó una metodología cualitativa, basada en entrevistas en profundidad aplicadas a los responsables del puerto marítimo. El objetivo fue analizar los resultados y los impactos de los recursos ejercidos.

Mediante la inversión ejercida en la rehabilitación, fue posible identificar los resultados obtenidos en la evaluación. De esta manera, se identificaron los efectos de la inversión en: capacidad instalada, servicios portuarios, desarrollo del parque industrial, entre otros.

El relanzamiento del puerto marítimo lo convirtió en un instrumento para atraer inversiones, lo que la sitúa en condiciones de convertirse en un desencadenante del desarrollo económico de la región de Soconusco en Chiapas y para promover proyectos de inversión que puedan agregar valor agregado a su principal producción.

Palabras clave: Políticas públicas, inversión, impacto y resultados.

Abstract

This paper analyzes the public investment made during the period 2001-2015 for the rehabilitation of Puerto Chiapas. A qualitative methodology was conducted, based on in-depth interviews applied to the seaport managers. The objective was to analyze the results and impacts of the resources invested.

By means of the investment made in the rehabilitation, it was possible to identify the results obtained in the appraisal. In this way, the effects of the investment on installed capacity, seaport services, and development of the industrial park, among others, were identified.

The relaunch of the seaport turned it into an instrument for attracting investment, which puts it in a position to become a trigger for the economic development of the Soconusco region in Chiapas, and to promote investment projects that may attach value-added to its primary production.

Keywords: Public policies, investment, impact and results.

INTRODUCCIÓN

Antecedentes

El sistema portuario nacional desempeña un papel fundamental para el crecimiento de la economía mexicana, ya que además de vincularla con los mercados mundiales, constituye una importante fuente de valor y de ventajas competitivas en los ámbitos nacional, regional y local

Por los puertos se transporta poco más de un tercio del total de la carga del país y la mayor parte del volumen de las exportaciones, incluyendo petróleo y derivados, a la vez que operan como plataformas de importantes industrias como la química, petroquímica, energía eléctrica, metalúrgica, minería, cemento, pesca, turismo náutico y de cruceros, ensamblaje, actividades logísticas y de almacenamiento.

En los últimos años, los puertos mexicanos han destacado por su elevado crecimiento de los volúmenes de mercancías manejadas, por la diversificación de sus actividades, como áreas de oportunidad para nuevas inversiones, generación de empleos en terminales, instalaciones y negocios portuarios, comerciales e industriales.

México cuenta con puertos que compiten por su eficiencia en la operación de contenedores con puertos líderes en el mundo y muestra avances importantes en la operación de otros tipos de carga.

La infraestructura portuaria existente en los puertos ha sido el resultado de importantes esfuerzos de inversión por parte del sector público y el sector privado. Ello ha hecho posible que el país cuente con una oferta suficiente para atender la demanda de servicios portuarios por parte de la industria exportadora, el comercio interno y, en general, por el aparato productivo nacional.

Justificación e importancia

La economía mexicana se encuentra entre las primeras 10 economías que más relaciones comerciales sostienen con el resto del mundo, situación que origina la necesidad de contar con espacios logísticos con ubicación y características estratégicas para llevar a cabo el traslado de las mercancías objeto de los intercambios de manera adecuada.

La importancia de los puertos en el comercio exterior es relevante porque conforman nodos en la logística de transporte que permitirá la entrega, recepción apropiada y oportuna en las regiones de consumo; esto permite aprovechar el amplio litoral del país y las condiciones naturales locales con diferente alcance y especialización, son reconocidos a nivel global por la calidad y eficiencia de sus operaciones, situación determinante en el mantenimiento y consolidación de las relaciones comerciales nacionales con el comercio internacional.

El transporte marítimo es el segundo más utilizado, sólo superado por el carretero, pues 29% del valor de las importaciones y 28% del correspondiente a las exportaciones se realiza por esta vía y por cada tonelada de carga que ingresó en ese año al país, salieron dos (SCT, 2012).

Así como en la iniciativa privada tiene objetivos con fines de lucro, en política pública también hay objetivos como el bienestar social y estimular la productividad, por lo que es necesaria una evaluación de los resultados y efecto de las decisiones que en sus funciones toma el gobierno.

La política pública tiene como reto que las diversas regiones del país encuentren las estrategias que le permitan crecer y desarrollarse económicamente, Puerto Chiapas representa una oportunidad de desarrollo para la Región Soconusco del estado de Chiapas, pero es importante hacer una evaluación en términos del impacto que tiene en la región la ejecución de esa obra pública y saber el efecto que tuvo en la población de la región, para determinar si fue una adecuada decisión la aplicación de recursos públicos en esa obra.

Puerto Chiapas se localiza en la costa del Océano Pacífico, a 28 kms.de la ciudad de Tapachula. El puerto originalmente fue construido con el propósito de atender las exportaciones de productos agrícolas e industrializados de la región del Soconusco, con conexión por vía terrestre con autopista y ferrocarril, y por vía aérea a través del Aeropuerto Internacional de Tapachula.

Para realizar obras que permitieran recibir embarcaciones de gran calado e impulsar el flujo de productos de la región, el gobierno federal y estatal invirtieron entre los años 2001 y 2006 para el dragado y mantenimiento \$495,040,177.82, de los cuales el 75 por ciento es inversión federal, 25 por ciento inversión estatal, asimismo se buscaba impulsar el turismo en la zona soconusco con el arribo de cruceros, con lo cual se dinamizaría el turismo y la entrada y salida de mercancías en el puerto (Coordinación General de Puertos y Marina Mercante 2015).

Dispone el puerto con la infraestructura necesaria para atender embarcaciones de gran envergadura, sean turísticas o comerciales, es importante decir que no hay una promoción y difusión continua en medios nacionales de la oferta portuaria y los atractivos turísticos de la región que permitan un incremento en la afluencia de visitantes y con ello enlaces marítimos por eso no se reciben más cruceros al año.

Puerto Chiapas comenzó operaciones en 1975 pero registró sus primeros movimientos de carga 13 años después. Hubo varios esfuerzos para que el puerto creciera para migrar a un puerto de altura, dentro de los esfuerzos por reactivarlo.

Con motivo de los fenómenos meteorológicos sufridos en la costa de Chiapas en septiembre de 1998, por ser la única forma viable de abastecer la región, hubo una importante reactivación de carga, recibándose 50 mil toneladas de carga en 17 embarcaciones.

En el 2001, el Presidente de la República Lic. Vicente Fox Quesada anunció las actividades que se pondrían en marcha para lograr la modernización de Puerto Chiapas, proyecto que en ese momento contempló alrededor de 300 millones de

pesos en dotar de infraestructura portuaria y contratar los estudios de factibilidad para los proyectos de inversión en el puerto.

Planteamiento del problema

En 2014 Puerto Chiapas tuvo arribo de un 80% la ruta transcanal y 20% la ruta Costa Pacífico, es utilizado como puerto de escala en la Ruta de Reposicionamiento de buques entre Alaska y el Caribe. En total se recibe poco más de 20 cruceros al año, sin embargo para 2015 disminuyó considerablemente. Aunque se han recibido cruceros no se ha evaluado el impacto que esta inversión tiene en la región y comparar lo que se proyectó con los efectos de ese programa.

En la actualidad para el manejo de carga contenerizada en Puerto Chiapas no se dispone con una línea de tráfico regular, sin embargo a través de las naves de Chiquita Brands empresa movilizadora de carga perecedera, mantiene un arribo frecuente en la ruta establecida entre Puerto Chiapas-Hueneme California en los Estados Unidos.

El impacto económico en la región es insuficiente porque existe un volumen de producción muy importante en cultivos como el plátano, mango y café, así como de industriales que pueden ser movilizados desde el puerto, por lo que falta involucrar a los productores agrícolas de la región para darles a conocer la oferta portuaria y convencerlos de los beneficios del transporte marítimo en cuanto a costos y tiempo.

Las políticas públicas en general van encaminadas a combatir la pobreza y desigualdad social, además de estimular al sector productor para comercializar al exterior del país, en este caso a varios años de haber ejecutado el proyecto no se ha evaluado el impacto que trajo a la Región Soconusco del Estado de Chiapas.

El puerto cuenta un amplio potencial, pero lo cierto es que no ha logrado consolidarse como uno de los más importantes o con una actividad significativa todo lo anterior contrasta con las oportunidades de su entorno como la

disponibilidad de reservas de terreno para la instalación de nuevas industrias y empresas cuya actividad productiva requiera de su establecimiento en el Recinto Portuario o su zona adyacente conformada por el Parque Industrial y el Recinto Fiscalizado Estratégico promovido por el gobierno del Estado de Chiapas.

La problemática no se centra en la falta de infraestructura o mercados para el manejo de los productos que eventualmente la producción y la demanda regional le impongan y en los volúmenes que se generen o la atención de embarcaciones turísticas de gran envergadura, sino en la necesidad de impulsar y promover la incorporación de nuevos clientes y usuarios que hagan uso del mismo. Así como el fomento de su vocación como destino turístico para la operación de cruceros, la captación de cargas comerciales; y el establecimiento de industrias en el propio puerto.

Objetivos

1. Analizar la política pública orientada hacia la rehabilitación de Puerto Chiapas, en la Región del Soconusco.
2. Medir el impacto regional a partir de la rehabilitación del Puerto.
3. Evaluar los efectos sobre el ingreso y desarrollo de las familias de la región.
4. Determinar si las obras realizadas en Puerto Chiapas han sido efectivas para el arribo de cruceros.

Hipótesis

A partir de la inversión realizada en el puerto para su rehabilitación se ha logrado impactar positivamente en la región aumentando las operaciones comerciales asimismo se ha vuelto atractivo para el arribo de turismo de cruceros, además los habitantes aledaños se han involucrado en estas nuevas actividades económicas mejorando su ingreso y por tanto su bienestar familiar.

Se considera que la inversión asignada a la rehabilitación de Puerto Chiapas, no corresponde con el número de operaciones comerciales con las que opera actualmente con respecto a lo que se esperaba por lo que la inversión pública no

tuvo el beneficio esperado en términos de que no mejoró el nivel de ingreso de manera significativa en los pobladores del lugar, por lo que la posible mejora en su situación económica se debe a otros factores.

Metodología

Para el logro del objetivo de conocer de forma directa cual es el papel que juega Puerto Chiapas como polo de desarrollo en la región Soconusco, se partió de determinar qué tan estratégico es el puerto para el gobierno del estado así como para el gobierno federal en su política pública.

Con posterioridad se identificaron los objetivos de rehabilitar Puerto Chiapas buscando estimar si la inversión de 500 millones de pesos aplicados de 2001 a 2015 en efecto ha contribuido a que las operaciones repunten.

Se diseñó el guion de preguntas a realizar a los funcionarios involucrados con el manejo y operación de puerto Chiapas.

Se elaboraron los formatos de entrevistas en profundidad que fueron aplicadas a los funcionarios públicos del gobierno del estado de Chiapas siguientes:

- Subdelegado de SCT en Chiapas
- Al Secretario de Turismo del Gobierno del Estado de Chiapas
- Director de la Administración Portuaria Tapachula

Una vez agendadas las entrevistas se programó una salida de campo para obtener información histórica, desarrollo histórico, operaciones, rutas e infraestructura en el puerto.

Finalmente se procesó la información, se realizaron los comentarios y análisis que fueron la base para el capítulo de resultados.

CAPÍTULO 1. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La Evaluación de Políticas Públicas es un área de investigación aplicada cuya finalidad es valorar la utilidad y bondad de la intervención pública mediante la aplicación de un conjunto de técnicas que se emplean en otros campos de las ciencias sociales.

El desarrollo de esta disciplina está motivado por la constante preocupación por determinar cuál debe ser el papel del sector público en la sociedad. La generalización del Estado del Bienestar, con la consiguiente aparición de fuertes déficits públicos por el incremento del gasto, ha intensificado el debate sobre el empleo de los recursos públicos y sus resultados, sin embargo el estudio de esta cuestión no es novedoso. Se ha abordado desde diferentes perspectivas y con la aplicación de distintas metodologías. Pero es aproximadamente en los años 30 en Estados Unidos cuando empieza a usarse el término de evaluación de políticas públicas en el marco de la Ciencia Política, y concretamente en el campo del Análisis de Políticas Públicas como marco teórico de referencia.

El análisis de políticas públicas se ha centrado en el estudio de las fases de formación de las políticas y programas, teniendo como objetivo producir información útil para la toma de decisiones. Entre las posiciones de los analistas de políticas, cabe destacar las de quienes consideran que el diseño de políticas se realiza en etapas identificables que pueden examinarse aisladamente (Laswell, 1992 y Dye, 1995)

Éstas serían:

- Detección de los problemas y necesidades.
- Elaboración del diagnóstico: conceptualización y definición de los problemas y necesidades.
- Inclusión de los mismos en la agenda de la Administración.

- Diseño de un plan de acción, lo que supone establecer quién y cómo se hace la política o programa. Esto es, formulación de los objetivos de la intervención pública, elección de los instrumentos y definición de las acciones.
- Ejecución o puesta en práctica.
- La evaluación de la política o programa aplicado que incluye su seguimiento y control.

En este proceso planificador la evaluación se considera la última etapa. Su objetivo se centra en valorar los resultados de la política y a su vez, servir de base para la planificación de la intervención pública a lo largo del tiempo, formando parte de un proceso de retroalimentación, explotando sus conclusiones y recomendaciones. La concepción del análisis de políticas públicas incorpora tanto la pretensión de conocer los efectos de las políticas ejecutadas como el intento de racionalizar la toma de decisiones políticas, aprovechando las lecciones de la experiencia.

Esta búsqueda de racionalidad en las decisiones y actuaciones públicas se ha manifestado de diferentes formas:

- Mediante la elaboración de planes y programas concretos de actuación.
- A través de la adopción de sistemas de presupuestación acordes con la planificación PPBS: Program Planning Budgeting System o Sistema de Planificación Presupuestaria por Programas. PES: Public Expenditure Survey: Sistema para introducir la evaluación en el proceso formal de discusión del gasto público y RCB: Rationalisation Choix Budgetaire, para la racionalización de la elección presupuestaria, desarrollado en Francia (PPBS, PES, RCB, entre otros) los cuales se fundamentan en una lógica técnico-económica de carácter mecanicista.

Estos procedimientos dan por supuesto que la decisión de intervenir se toma por un actor único y libre y que los objetivos se definen de forma explícita y concreta. Pero lo cierto es que la realidad es distinta. Los objetivos de la política

son en la mayoría de los casos declaraciones de intenciones y, por otra parte, las políticas están sujetas a continuas revisiones. Adicionalmente, quienes toman las decisiones no siempre buscan la racionalidad técnico - económica sino soluciones socialmente aceptables o políticamente convenientes a los problemas.

En definitiva, los intentos de buscar la racionalidad a un programa o política olvidan en algunas ocasiones que las decisiones públicas son negociaciones políticas y el resultado de la mediación de diferentes grupos de interés.

Esta controversia propicia un replanteamiento sobre cuál debería ser el eje central de la evaluación dando prioridad a aspectos tales como:

- La gestión eficaz de los recursos.
- La difusión de una cultura de responsabilidad entre los gestores de los programas.
- La consideración del receptor de la política como usuario
- La preocupación por conocer el impacto de la política.
- La necesidad de incorporar las percepciones de los participantes en los programas.

Así, frente a la concepción tradicional de la evaluación como última etapa del proceso de planificación, se optará por una visión integral donde la evaluación se realiza en todas las etapas del diseño de programas, analizando la pertinencia y coherencia de los problemas, objetivos e instrumentos planteados, el proceso de aplicación del programa y sus resultados.

1.1 Algunas definiciones

En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación.

Algunos de los principales autores dedicados al estudio de esta materia la definen como:

- “Es el análisis objetivo y científico de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados” (Dye, 1995).
- “La evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones” (Ruthman, en Alvira, 1991).
- “Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara a reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton, 1987).
- “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” (Epstein y Tripodi, 1977).

Todas estas definiciones ponen el énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de la política o programa; la evaluación es después de la planificación. Sin embargo la evaluación debe, además, ocuparse de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento, y el proceso de ejecución de las políticas y programas desarrollados puesto que todos estos elementos condicionan sus resultados. En esta concepción, evaluación y planificación son procesos relacionados.

La evaluación global (“comprehensive evaluation”), agrupa los distintos tipos de actividades a los que debe responder una evaluación el análisis de la

conceptualización y diseño, ejecución de un programa y la valoración de su utilidad “Es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social” (Rossi y Freeman, 1993).

Se continúa con este enfoque desarrollando la metodología para el análisis de cada uno de los elementos para conocer esta técnica y para familiarizarse con la terminología, se han recopilado, según diversos autores y modelos de evaluación, los conceptos clave y herramientas de análisis que permitirán llegar a establecer un esquema metodológico lo suficientemente amplio y flexible para adaptarlo a la evaluación de planes y programas de intervención social.

El programa de intervención es la combinación de objetivos y recursos que se organiza para que tenga un efecto en el bienestar de individuos o grupos sociales concretos. Pueden tratar de educación, bienestar social, salud, vivienda, seguridad, rehabilitación social, desarrollo económico (Ballart, X. 1992).

1.2 Evolución histórica

El desarrollo de esta área de investigación no ha sido lineal, sino más bien el producto de aproximaciones realizadas desde distintas ópticas con distintos objetivos. Por tanto, para encuadrar correctamente el conjunto de aportaciones teóricas, resultaría necesario situarlas en el contexto histórico en el que las mismas se desarrollaron.

Indagar sobre el origen y desarrollo de la evaluación de políticas públicas y situar su evolución histórica en una correcta dimensión obliga a tomar como punto de referencia los efectos de factores tales como:

- El cambio ideológico, político y social ocurrido durante este siglo.
- La expansión de programas de bienestar social.
- El perfeccionamiento de las técnicas de investigación social y su empleo en el estudio de los problemas sociales.

Todos estos factores son los que provocaron e impulsaron la aplicación de los métodos de evaluación para el análisis de las políticas públicas (Rossi y Freeman, 1993).

Actualmente, las distintas propuestas de reforma de las Administraciones Públicas, como proceso de cambio institucional, han extendido el uso de la Evaluación, favoreciendo el desarrollo de procedimientos, formas organizativas y culturales más flexibles, para conseguir actuaciones públicas más eficaces y eficientes en procesos de mayor transparencia democrática.

No es fácil establecer cuál fue la primera aplicación de la evaluación como técnica de análisis de políticas y programas públicos. Algunos autores consideran el trabajo de Alfred Binet como pionero en este campo (Monnier, 1995). Binet, para la realización de un estudio encargado en 1904 por el Ministro de la Instrucción Pública Norteamericana, desarrolló el método conocido con el nombre de “test de inteligencia de Binet” y ello marcó el comienzo de la psicología experimental y la introducción del experimentalismo como enfoque científico adaptado para la Administración Pública.

Otros investigadores sitúan los primeros esfuerzos evaluativos en los años 30 que estaban dirigidos al análisis de programas de educación y formación profesional e iniciativas de salud pública para reducir la mortalidad provocada por enfermedades infecciosas. Desde entonces y, sobre todo, tras la II Guerra Mundial, la aplicación de técnicas de investigación social creció a un ritmo acelerado ante la demanda de conocimiento sobre la repercusión de los programas de bienestar social que se habían generalizado a todos los estratos sociales (Rossi y Freeman, 1993).

Así, al final de los años 50, la evaluación de programas se encontraba consolidada en Estados Unidos y empezaba a emerger, aunque con menor intensidad, en Europa y otros países industrializados, e incluso en países menos desarrollados de la mano de programas de Naciones Unidas.

En Asia se llevaron a cabo evaluaciones de programas de planificación familiar; en Latinoamérica de nutrición y salud pública y en África de programas agrícolas y desarrollo de comunidades y poblados. (Rossi & Freeman, 1993 p.11)

Durante las décadas de los 60 y 70 se asienta la evaluación como área de investigación y estudio de diversas disciplinas científicas y sociales llegando a constituirse como una “industria en crecimiento” en los Estados Unidos donde:

- Aparece una amplia relación de bibliografía al respecto en la que se analizan y critican las técnicas y enfoques metodológicos utilizados hasta el momento.
- Se recopilan experiencias de prácticas en evaluación.
- Se elaboran textos y manuales formativos.
- Proliferan los foros de debate académicos y políticos, y se publican revistas y boletines especializados.

Este proceso evolutivo se vio favorecido por la creación de instituciones como la General Accounting Office (1921) en Estados Unidos, la Audit Commission o la National Audit Office (1988) en el Reino Unido, y la puesta en marcha de iniciativas encaminadas a modificar los procesos internos y estructuras organizativas de las agencias públicas en aras a desarrollar en ellas la capacidad necesaria para la evaluación de políticas.

La General Accounting Office (GAO) se fundó en 1921 como agencia independiente por el Budget Accounting Act, para llevar a cabo estudios de evaluación. En sus inicios se limitó a realizar controles contables, no es hasta después de la II Guerra Mundial cuando debió sus esfuerzos a investigar cómo habían sido utilizados los recursos públicos, el personal y los medios asignados, así como a medir la eficacia global de la política (Moner, 195 y Dye, 1995).

1.3 Metodologías en la evaluación de programas públicos

En este proceso de introducción y expansión de la evaluación, se observa la creación de aproximaciones metodológicas para evaluar un programa que van desde los que toman como referencia los objetivos explicitados en el mismo, hasta los que tratan de medir los logros alcanzados, estuvieran previstos o no. Así, se encuentra lo siguiente:

La evaluación centrada en objetivos

El modelo de Tyler utiliza como parámetro de referencia los objetivos de la política evaluada para efectuar mediciones comparadas, entre lo que pretendía inicialmente y lo realmente conseguido (Tyler, 1950). Los objetivos de referencia permiten concretar y delimitar los cambios buscados, y su conocimiento es lo que orienta la elección de las variables dependientes en el análisis y los criterios a utilizar. Este enfoque se ha extendido y es en la actualidad uno de los más aplicados al menos en Europa.

La evaluación no centrada en objetivos o libre de objetivos

Los trabajos de Scriven rompen con los enfoques anteriores al considerar objeto de evaluación todos los efectos provocados por el programa y no sólo aquellos que estaban previstos inicialmente en su definición. Toma como referencia para la evaluación de los efectos realmente producidos las necesidades “fundamentales” detectadas, lo que hace que el análisis sea menos sesgado y más completo que si se consideran como parámetro de valoración sólo los objetivos, puesto que tiene en cuenta la realidad de la que se parte y se quiere modificar. Incluso propone que se obvie deliberadamente, por parte del evaluador, el conocimiento a priori de esos objetivos (Scriven, 1967).

Su aplicación exige deslindar del cambio total en la sociedad el provocado por el programa, es decir su efecto neto. Se deben analizar por tanto:

- El impacto sobre la situación o población objetivo.

- El impacto sobre situaciones o grupos que no son objetivo.
- El impacto sobre las condiciones actuales y futuras.
- Los costes directos en términos de los recursos utilizados en el programa.
- Los costes indirectos o costes de oportunidad.

Entre otras aproximaciones a la metodología de evaluación, consideradas en algunos manuales como enfoques o modelos, se señalarán aquellas de mayor aplicación:

Modelos descriptivos y aproximación clínica o analítica

Los modelos descriptivos sistematizan a “modo de inventario” la información relativa a las actividades y resultados del programa, ofreciendo una descripción detallada tanto de lo previsto o planificado como de lo que realmente se observa en la realidad (Meny y Thoening, 1992). En una fase posterior se procede a valorar la utilidad del programa sobre la base de:

- Comparaciones con descripciones de otros programas alternativos.
- “Normas de calidad” o parámetros establecidos por los grupos de implicados más significativos en cada caso.

Los modelos clínicos tratan, además de registrar los resultados, de explicar por qué un objetivo propuesto no ha sido alcanzado y por qué otros objetivos, no buscados en principio sí lo han sido. El analista en este caso debe escoger uno o varios parámetros que correspondan con el objetivo buscado por la política pública. Se intenta descubrir las diferencias entre la meta perseguida y la alcanzada efectivamente, explicándolas a través de las condiciones en las que se ha ejecutado la política, intentado responder a cuestiones de tipo causa-efecto.

Modelo basado en la utilización de los resultados de la evaluación

Este enfoque se caracteriza por adaptar el proceso de evaluación a las necesidades del destinatario que encarga la evaluación (Stake y Gjerde, 1974). Es un claro defensor de los métodos cualitativos y, al igual que Wholey, Weiss y

Crombach, pone énfasis en la utilización de los resultados de la evaluación y en la implicación de distintos grupos de interés en el proceso evaluativo:

La evaluación debería servir para mejorar la gestión y los resultados de los programas públicos. “La evaluación está imbricada con la gestión en el modelo de gestión orientado a resultados”, de ahí la importancia de establecer objetivos claros e hipótesis adecuadas y demostrables sobre los resultados perseguidos, y de poseer la suficiente capacidad y habilidad para gestionar un programa. Por tanto, incluye en esta definición de evaluación el estudio de los componentes del programa y de la forma en que el programa funciona normalmente. Wholey introduce el término de “evaluabilidad” ya que considera que es necesario, antes de abordar la evaluación de un programa, determinar hasta qué punto ésta puede contribuir a mejorar el programa y sus resultados (Wholey, 1983).

La preocupación principal es la falta de credibilidad de los resultados de la evaluación y su escasa utilización, debido a la existencia de múltiples partes afectadas por un programa y el contexto político donde se desenvuelve la intervención. Recomienda la utilización de métodos cuantitativos y cualitativos (Weiss, 1973 y 1986).

Crombach resalta la importancia de afrontar el diseño y desarrollo de las evaluaciones de programas considerando los intereses y demandas de información de patrocinadores, decisores y demás grupos directamente relacionados con el programa. Así, a pesar de que evaluadores e investigadores científicos utilicen la misma lógica de análisis y métodos de investigación, es el fin mismo de la evaluación lo que los diferencia (Cronbach, 1982).

Este enfoque, también conocido como evaluación pluralista o evaluación naturalista “se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad” (Monier, 1995).

El programa se concibe como un conjunto abierto y dinámico que integra a la

evaluación como elemento variable en función de la evolución de los objetivos e intereses de los actores que intervienen en el mismo produciendo información útil para la negociación de nuevos programas (Weiss, 1986 y Patton, 1987).

“Este modelo rechaza la idea de la evaluación imparcial y objetiva de los resultados de un programa, para centrarse en la importancia de los valores y de las opiniones de la pluralidad de actores que tienen que ver con un programa”. (Ballart, 1992).

En definitiva, promueve la participación activa de los agentes implicados en un programa, otorgando menos importancia a la evaluación cuantitativa de resultados que a la cualitativa de los procesos de gestión y ejecución.

El modelo experimentalista

La aplicación de este método lleva implícita la consideración de la acción pública como una ciencia donde es posible realizar experimentos sobre la realidad. La toma de decisiones se ha de fundamentar en la experiencia contrastada de los cambios en las condiciones sociales provocados por la intervención; la Administración debería evaluar un programa nuevo sometiéndolo a experimentación antes de hacerlo extensivo a toda la población (Campbell y Stanley, 1966). Presenta una Teoría de la Causación sobre la base de la cual se pretende demostrar que las hipótesis de causa-efecto que subyacen en un programa entre sus objetivos y sus medios son ciertas.

Todos los defensores de las aproximaciones anteriores han ido desarrollando esquemas metodológicos que, entre el extremo de los que toman como referencia exclusiva de la evaluación los objetivos de los programas a los que tratan de medir los logros alcanzados independientemente de lo planificado, se basan en técnicas cualitativas y/o cuantitativas de valoración, buscando la racionalidad de las decisiones y actuaciones públicas.

De los enfoques y modelos recogidos se pueden extraer algunos aspectos comunes sobre el concepto de evaluación:

- ❑ Implica la recopilación sistemática de información sobre un amplio grupo de variables: realizaciones, resultados, impactos, procesos de gestión y ejecución, etc.
- ❑ Es una técnica de análisis que utiliza instrumentos de la investigación social.
- ❑ Se realiza porque es de utilidad para el grupo que la demanda: gestores, planificadores, investigadores, la sociedad, etc.
- ❑ Suministra información que permite satisfacer una amplia gama de objetivos como reducir la incertidumbre sobre la marcha del programa, facilitar la toma de decisiones, aportar información, etc.
- ❑ Trata de reconciliar los intereses de todos los afectados por el programa e implicarlos en su óptima ejecución: agentes sociales, económicos, beneficiarios, gestores, etc.

1.4 Funciones y utilidad de la evaluación

En líneas muy generales, la evaluación trata de responder a preguntas tales como:

¿Cuál es la naturaleza y dimensión del problema que se desea resolver?

¿Dónde está localizado y a quién afecta?

¿Qué posibles intervenciones podrían paliar significativamente el problema?

¿Cuáles son las alternativas?

¿Cuál es la "población objetivo" adecuada?

¿Está llevándose a cabo el programa o la política tal como se diseñó?

¿Cuáles son las variables del contexto socioeconómico que influyen en la marcha del programa? ¿En qué medida?

¿Es la actuación efectiva? ¿Está el programa o la política alcanzando a su población objetivo?

¿Cuáles son los impactos de la intervención en la población objetivo? ¿Cómo los perciben los beneficiarios?

¿Cuánto cuesta? ¿Cuál es el coste en relación a los beneficios y a la utilidad de la misma?

¿Cumple la normativa legal establecida?

En definitiva, ¿cuáles son las funciones de la evaluación y cuál es su utilidad?

La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados, por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en el programa y fundamentalmente para sus destinatarios.

La evaluación como control administrativo, de legalidad y financiero

El control administrativo se refiere al funcionamiento interno de los servicios públicos y no a los aspectos externos o a los efectos de la acción pública sobre la sociedad (Meny y Thoening, 1992).

El control público de legalidad y regularidad trata de comprobar si el gasto realizado se ajusta a los mandatos legislativos mientras que el control financiero recae sobre los flujos de gasto considerados como los costes de la actividad pública. Es un control más amplio que el de legalidad y se extiende a todos los aspectos de la actuación económica financiera del órgano controlado, pero sin tener en cuenta los objetivos perseguidos con la intervención.

En otras palabras, este tipo de controles verifica si los recursos se han utilizado correctamente y conforme a las normas públicas sin valorar la eficacia ni los efectos de sus acciones. Se realizan interna o externamente, a través de las Intervenciones Generales y de los Tribunales de Cuentas respectivamente.

El control, elemento básico del ciclo de la gestión económica-financiera del sector público, ha evolucionado, incorporando entre sus funciones, la evaluación de la eficacia, economía y eficiencia, las tres E. Esto se conoce como como "Auditoría Operativa"

La evaluación para la racionalización de la toma de decisiones públicas

La evaluación se concibe como un procedimiento de creación y obtención de información que sirve para facilitar la toma de decisiones y juzgar entre distintas alternativas (Stufflebean, 1987). Al mismo tiempo, la evaluación proporciona la información necesaria para decidir si un programa debe continuar, expandirse o por el contrario debe finalizar. Algunos autores denominan este tipo de evaluación “evaluación sumativa” (Scriven, 1967).

Se pueden deslindar dos aproximaciones subyacentes a la búsqueda de racionalidad: la técnico-económica y la política. Estas dos perspectivas son necesariamente complementarias. La toma de decisiones basada en la evaluación de la racionalidad desde la perspectiva técnico-económica, centrada en el modelo tecnocrático, presupone la existencia de objetivos claros y explícitos y la definición de una estrategia unívoca de intervención, hipótesis poco frecuentes en la realidad.

Sin embargo, la mayoría de las políticas no especifican los objetivos de forma clara y precisa e incluso persiguen algunos que pueden ser contradictorios. Adicionalmente, los decisores políticos, normalmente, no revisan las políticas y planes anteriores, sus objetivos sociales, los costes y beneficios que implica el logro de los objetivos de las políticas que están en marcha y no jerarquizan las preferencias entre alternativas distintas (Lindblom, 1991).

Por tanto, las deficiencias del modelo tecnocrático deben paliarse, siempre que se asegure el rigor de la evaluación, con los análisis de racionalidad política y social, que encuentran su referente en el análisis de políticas públicas y que se caracterizan por usar aproximaciones cualitativas que incorporan el examen del entorno político-social en el que se desarrollan los programas.

Evaluación como medio para la formación de los implicados en el programa

En la administración de los recursos públicos, las aproximaciones teóricas (a través de investigaciones, trabajos y estudios) se encuentran contrapesadas por otras de carácter empírico, que a través de la realización de evaluaciones

permiten aprender el efecto experiencia que la ejecución de la política tiene sobre sucesivos ejercicios de intervención estatal.

Así, la evaluación debe ser entendida como un proceso de aprendizaje o formación; un instrumento para mejorar el conocimiento de los implicados en sus propios programas. Los responsables de estos aprenden a administrarlos, gestionarlos y adaptarlos a las necesidades del momento y del contexto, que se modifica constantemente. Este tipo de análisis es también denominado “evaluación formativa” (Scriven, 1967).

A la luz de los resultados de las evaluaciones, si se revela como necesario, los decisores pueden ir introduciendo modificaciones en el programa de cara a conseguir los objetivos propuestos o incluso pueden cambiar los objetivos si las necesidades de la población han ido evolucionando en otra dirección.

La evaluación tiene, pues, una doble naturaleza: de control social y político de la actuación en el desarrollo del proyecto global que supone un programa, que se dirige, por un lado, a garantizar el cumplimiento de los objetivos establecidos y, por otro, a mejorar la eficacia y eficiencia de la gestión funcionando como un proceso continuo de aprendizaje y formación de los responsables de los programas y políticas públicos.

Evaluación como generadora de información

La evaluación es una herramienta útil para satisfacer las exigencias de información y transparencia de cuantos actores participan en el proceso socioeconómico, debe dar respuesta a las necesidades informativas:

- Del poder legislativo y de la Administración, para que a través del ejercicio evaluatorio puedan enjuiciar el efecto conjunto y la eficacia relativa de sus actuaciones.
- De los centros gestores de las actuaciones del programa, para que tengan a su disposición un poderoso instrumento de ayuda en la gestión, lo que sin duda permitirá mejorar la eficacia y eficiencia de sus actuaciones.

- Y de la población en general, sobre el empleo de los recursos públicos y en concreto, a los grupos sociales especialmente afectados por una política o programa, para que conozcan los efectos de la actuación pública.

Adicionalmente, la información que se genera en la etapa de evaluación prepara el terreno para la concertación de los agentes socioeconómicos y grupos de interés que intervienen en los procesos de decisión pública, favoreciendo los intercambios entre los diferentes agentes implicados a fin de introducir las modificaciones que demande la realidad.

Evaluación como técnica de reforma de las prácticas de la Administración

La incorporación de prácticas de evaluación, de forma interna o externa, en la Administración constituye una estrategia del Sector Público, como agente con capacidad para actuar sobre objetivos económicos y sociales, que permite aumentar la eficacia y eficiencia, sostenibilidad y estabilidad de las políticas públicas. En este sentido, se trata de un cambio que afecta no sólo a los parámetros o normas de las organizaciones sino al conjunto de actitudes, imágenes y actividades que conforman la gestión pública.

El desarrollo de procedimientos y formas organizativas y culturales más flexibles son factores clave para generar una información de calidad que permita coordinar la toma de decisiones de los gestores y cumplir con los objetivos de las políticas. En este proceso de reforma, cobran un papel esencial los conocimientos y habilidades para la aplicación y desarrollo de estas técnicas de evaluación por parte de las Administraciones implicadas.

El objetivo último de la evaluación es en este sentido, proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma de la Administración hacia una gestión más eficaz y eficiente en una sociedad democrática que exige transparencia en la gestión de los recursos públicos, sobre todo en un contexto de descentralización político-administrativo como el actual.

La evaluación es sobre todo una cultura, una forma de entender la Administración y la Gestión Pública, es por lo tanto, algo más que una técnica o un requisito legal.

Hasta hace poco tiempo la evaluación se identificaba como control y auditoría; hoy día, sin embargo, está comúnmente aceptado que la función principal de la evaluación no es exclusivamente verificar si los recursos previstos han sido bien aplicados o si las normas existentes han sido respetadas, sino valorar la oportunidad y bondad de una política o programa.

Entendida de esta forma, como un instrumento al servicio de los decisores y gestores públicos, para mejorar la eficiencia y eficacia de sus medidas, y para la sociedad en general, que quiere saber en qué y cómo se utiliza el dinero de sus impuestos, la evaluación ha pasado a ser una tarea insoslayable y necesariamente integrada en el proceso de planificación y programación pública

Se trata, en conclusión, de una tendencia evolutiva del marco en el que se desenvuelve la actividad del Estado. Desde esta perspectiva, anticiparse a los hechos, realizando evaluaciones de las políticas llevadas a cabo y de las que se van a iniciar puede constituir un sólido punto de apoyo para la legitimación de la intervención estatal.

1.5 Tipos de evaluación

De las clasificaciones de evaluación propuestas en la literatura se selecciona la siguiente tipología:

Figura 1. Tipos de evaluación de acuerdo a 4 criterios.



Fuente: Scriven, 1967

Evaluación interna frente a evaluación externa

La evaluación puede realizarse internamente, por personal del programa o por personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o externamente, por especialistas externos contratados por la Administración.

Frente a la objetividad e independencia de la evaluación externa, la evaluación interna presenta como ventajas la mayor familiarización con el programa y por tanto un mayor conocimiento de sus mecanismos de gestión y ejecución. De ahí que lo más recomendable sea la creación de equipos de evaluación mixtos, formados por personal ajeno al programa y por algunos responsables de su gestión y ejecución.

➤ Según su función

Diferencia los tipos de evaluación según su función (Scriven, 1967), los términos de:

- Evaluación formativa”, que tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado.
- “Evaluación sumativa”, que es la que suministra información sobre si se debe de continuar o suspender un programa.

- Según el contenido de la evaluación

Es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando: evaluación conceptual o de diseño, evaluación de la gestión o del proceso y evaluación de los resultados e impactos.

Evaluación conceptual o de diseño

Su objetivo es analizar el diseño del programa, esto es su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa

Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta el programa, esto es, su puesta en práctica. Trata de medir la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y de valorar el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.

Por otro lado, la evaluación de la gestión supone el estudio de la organización encargada de gestionar el programa y de sus procedimientos y criterios de funcionamiento interno.

Por tanto, afecta a todos los aspectos que influyen en la puesta en marcha de las actuaciones que llevarán a la ejecución física y financiera de los programas.

Evaluación de resultados e impactos

Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a objetivos) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definido (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que coste se consiguen (en

términos de tiempo, recursos humanos, recursos materiales y monetarios). En el primer caso estamos ante una evaluación de eficacia mientras que cuando se consideran los costes hablamos de evaluación de la eficiencia. Suelen llevarse a cabo a dos niveles o escalas distintas:

a) Evaluación de los resultados

Este nivel hace referencia a los objetivos más inmediatos y directos perseguidos con la actuación. Su evaluación se centra en analizar los efectos sobre los usuarios/beneficiarios del programa (empresas, desempleados, grupos de “atención especial”, etc.).

b) Evaluación de los impactos

Por impacto se entiende el efecto o consecuencia más general del programa. Consiste en analizar el efecto de la política en los agregados macroeconómicos o especiales (crecimiento del PIB, distribución de la renta, estructura productiva, tasas de paro y actividad, etc.).

Algunos autores equiparan el nivel de resultados con los efectos sobre la población objetivo definido en el programa de la intervención y el nivel de impactos con aquellos efectos sobre la población en general.

El evaluador debe deslindar los efectos del programa de otros externos para determinar en qué medida los cambios son debidos a la intervención.

Según la perspectiva temporal

El cuarto criterio hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa. Con arreglo a este criterio es posible distinguir tres tipos de evaluación: exante, intermedia y expost.

La evaluación ex-ante

Se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo

principal analizar su adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito. Es decir, garantizar a priori que el programa, tal y como ha sido concebido, conseguirá los objetivos para los que se ha planificado.

Más allá del examen conceptual, la evaluación ex-ante también se pronuncia sobre la funcionalidad de los mecanismos de gestión y seguimiento, sobre la coherencia de cada una de sus líneas de actuación y sobre el impacto previsible del programa y acerca de su eficiencia, entendida como la relación costes-beneficios sociales y económicos que se pueden obtener mediante su aplicación.

La evaluación intermedia

Se lleva a cabo “a medio camino” en la ejecución. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención. Las evaluaciones intermedias se pronuncian sobre la validez de la intervención en curso, la pertinencia de los objetivos considerados y calidad del sistema de gestión y seguimiento del programa. Su objetivo principal es obtener una información relevante y precisa que permita introducir las modificaciones necesarias en el diseño o ejecución del programa.

Para ello, durante la ejecución, resulta imprescindible recoger datos que describan el comportamiento del programa. Esta tarea de recopilación de información es la que se denomina seguimiento.

Así, el seguimiento constituye una tarea que exige un esfuerzo notable de recogida de información, tanto física como financiera; información que es relevante y necesaria, para valorar, una vez finalizado el programa o a medio camino en su ejecución, el impacto, la eficiencia y la eficacia del mismo y de cada una de sus actuaciones.

La evaluación ex-post

Se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante, su eficacia y eficiencia y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimiento previstos.

Ahora bien, estos dos últimos criterios de clasificación (según el contenido y según la perspectiva temporal) no son excluyentes. Las evaluaciones ex-ante, intermedia y ex-post pueden englobar todos los tipos de evaluación contemplados en la clasificación según su contenido, con la única diferencia de que ahora se realizan “antes, durante o después” de la ejecución del programa.

Por tanto, esta clasificación de la evaluación en función del momento en que se haga en relación con la aplicación del programa no debe confundirse con la clasificación en función de las fases de desarrollo de un programa, que se corresponde con los tipos de evaluación según su contenido.

Por ejemplo, antes de la aplicación o ejecución de un programa (ex-ante) se pueden realizar todos y cada uno de los tipos de evaluación definidos. De este modo, los objetivos generales de una evaluación ex-ante podrían ser:

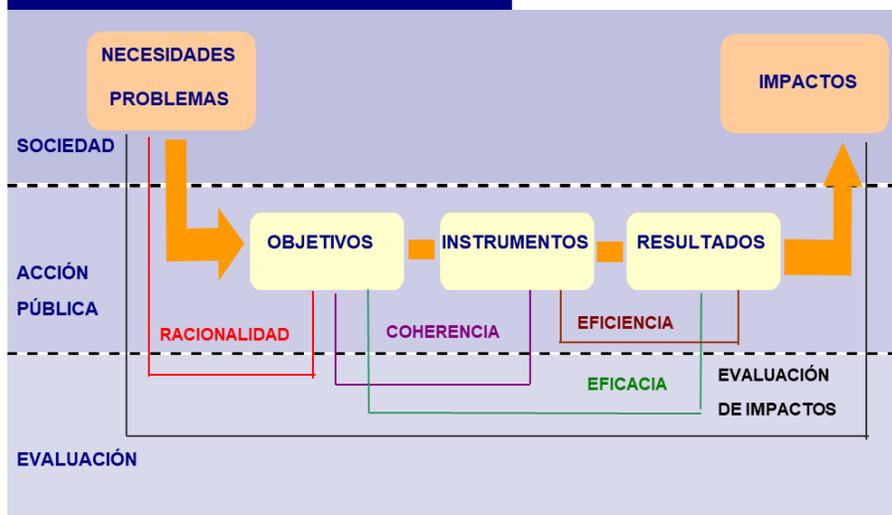
1. Asegurar la racionalidad y coherencia de la intervención.
2. Garantizar que el sistema de gestión diseñado (incluido el sistema de seguimiento) y los recursos a él asignados (humanos, materiales, financieros, etc.) son los adecuados para poder ejecutar el programa y obtener los resultados previstos.
3. Prever y, en la medida de lo posible, cuantificar los impactos del programa.
4. Realizar un análisis coste-beneficio que permita comparar la “estrategia de intervención” escogida con otras alternativas.

Todos estos análisis evaluativos son relevantes aunque en algunas ocasiones el análisis ex-ante se reduce a una evaluación conceptual o de diseño, hasta tal punto que ambos conceptos (ex-ante y conceptual) suelen confundirse y

utilizarse indistintamente. A medio camino en la ejecución son la evaluación de la gestión, de la eficacia y de la eficiencia, las tareas evaluatorias, en principio, más útiles y pertinentes. Por último, una vez finalizado el programa, es la evaluación de impactos el principal objetivo de la evaluación; indagando en las cuestiones relacionadas con el diseño y conceptualización del programa y en la gestión, más con el objetivo de explicar las causas de las discrepancias encontradas que como un objetivo en sí mismo.

Por tanto, la perspectiva que clasifica la evaluación según su contenido amplía la interpretación de la evaluación como una fase independiente del ciclo de vida del programa, para definirla como una “filosofía” o “cultura” que debe imbuir todas y cada una de las fases de elaboración y ejecución de programas.

Figura 2. Enfoque integral de la evaluación



Fuente: Adaptado de Jacques Plante, 1.991, en Plan-ENA, Outils, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques, la Documentation Française

Toda acción pública pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impacto o cambio de esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, comprobando la validez, tanto interna como externa, de las hipótesis causales de la intervención.

1.6 Evaluabilidad

En principio y antes de realizar una evaluación, hay que considerar quiénes son sus destinatarios, qué información necesitan, cuándo, cómo y para qué se utilizarán los resultados y qué fuentes de información y con qué recursos se cuenta para llevar a cabo la evaluación. Las respuestas a estas cuestiones determinarán el tipo de evaluación más apropiado.

Antes de realizar la evaluación se debe:

- ❑ Identificar a los usuarios de la evaluación.
- ❑ Conocer los intereses y motivaciones que hay detrás de la evaluación.
- ❑ Determinar anticipadamente la utilidad de la evaluación.
- ❑ Establecer los objetivos de la evaluación.
- ❑ Determinar qué cuestiones se van a analizar.
- ❑ Con qué tiempo y recursos se cuenta para realizar la evaluación.

En función de estos elementos se debe analizar hasta qué punto el programa es “evaluable”. Esta cualidad debe contrastarse como paso previo y absolutamente necesario a toda evaluación puesto que condiciona su calidad y utilidad, al tiempo que permite “evitar gastos y esfuerzos innecesarios” (Wholey, 1983).

Los elementos que condicionan la evaluabilidad de un programa dependen del enfoque de evaluación que se demande y de las necesidades de información de las partes interesadas. El concepto de evaluabilidad hace referencia a la posibilidad de ser evaluado. En sentido genérico, existen tres aspectos principales que determinan la evaluabilidad de un programa:

1. La calidad de la planificación/programación. Distinguimos entre:

- Una evaluación centrada en objetivos. Cuanto más imperfecta sea la planificación (objetivos vagamente definidos, saltos en las cadenas de objetivos, etc.) más dificultosa se convierte la evaluación. Esto es así, puesto que durante la fase de evaluación la lógica de "arriba abajo" que guía

la tarea de planificación y programación se invierte, transformándose en una lógica de "abajo a arriba", remontando desde las acciones concretas a los objetivos específicos y generales que se persiguen con el programa.

- Una evaluación sin referencia a objetivos. En este caso la calidad de la planificación/programación influye en menor medida en su evaluabilidad puesto que este tipo de evaluación persigue fundamentalmente conocer el impacto del programa, pero no necesariamente el impacto deseado o previsto, sino cualquier tipo de impacto previsto o no previsto, deseado o no deseado.

2. La existencia de la necesaria información en cantidad y calidad suficiente.

La disponibilidad de esta información es una condición sine qua non para poder evaluar cualquier tipo de intervención, independientemente del enfoque de evaluación que se escoja.

3. Capacidad de gestión de la Administración en relación con la evaluación.

Son otros factores, todos ellos relacionados con la gestión de los programas, los que determinan de forma importante su evaluabilidad:

- Número de responsables y gestores del programa.
- Implicación de los gestores en la tarea evaluatoria y actitud ante la misma (entusiasmo, resistencia). Para evaluar un programa es condición indispensable que los responsables de su ejecución y gestión quieran ser evaluados.
- Nivel de formación de los cuadros de la Administración vinculados con las tareas evaluatorias.
- Conocimientos de evaluación de ese personal.

- Dotación de recursos para la evaluación: presupuesto, medios técnicos, recursos humanos y tiempo.

En última instancia, el objetivo perseguido con el análisis de evaluabilidad es crear un clima favorable de cooperación e interacción entre “evaluados y evaluadores” de forma que se faciliten las tareas que posteriormente habrá que emprender para realizar las evaluaciones. Intenta de un modo sistémico examinar la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines y la adecuación de los sistemas de gestión y seguimiento articulados para la ejecución del programa. También trata de analizar el grado de aceptación y capacidad de los decisores políticos, gestores y técnicos para la puesta en funcionamiento del seguimiento y evaluación.

Por otro lado, es necesario tener en cuenta, desde un punto de vista metodológico, algunas cuestiones intrínsecas al programa que se va a evaluar. No se puede acometer de la misma forma, por ejemplo, la evaluación de un programa “nuevo” que la de un programa establecido desde hace tiempo. Así es necesario distinguir, entre otras, las siguientes características:

Figura 3. Características de los programas

❖ Programas que se han diseñado de acuerdo a un modelo teórico de planificación.	❖ Programas que no responden a ningún modelo de planificación
❖ Programas con objetivos claros y específicos	❖ Programas con objetivos ambiguos y generales
❖ Programas con un plan de ejecución detallado	❖ Programas que no cuentan con un plan de ejecución detallado
❖ Programas donde se especifica la población objetivo a la que va dirigida la intervención.	❖ Programas donde no se define la población objetivo
❖ Programas que tienen un sistema de gestión e información operativo	❖ Programas que no han diseñado un sistema de gestión e información adecuado
❖ Programas nuevos o innovadores	❖ Programas tradicionales o anteriormente experimentados
❖ Programas de corte horizontal	❖ Programas de corte sectorial
❖ Programas de ámbito local	❖ Programas de ámbitos superiores (regional, nacional...)
❖ Programas específicos a un territorio o colectivo	❖ Programas que se ejecutan en varios territorios o para varios colectivos
❖ Programas únicos en un territorio o para un colectivo	❖ Programas que convergen con otros en el mismo territorio o para el mismo colectivo
❖ Programa que tiene una única fuente financiera	❖ Programas que tienen más de una fuente financiera

Fuente: Adaptado de Patton, 1987.

Toda vez que se ha constatado la posibilidad de realizar la evaluación y que se conocen las características del programa a evaluar, el paso siguiente es determinar qué tipo de evaluación realizar en relación con los objetivos que persigan con la evaluación los actores implicados (evaluados y evaluadores).

CAPÍTULO 2. EVALUACIÓN CONCEPTUAL O DE DISEÑO

La evaluación conceptual o de diseño de un programa tiene como objetivo la revisión de los elementos que justifican su necesidad y la forma en que se articula se parte de un esquema tecnocrático que parte de los supuestos de existencia de un estudio de necesidades, objetivos y estrategias de intervención definidos y se analizan las relaciones que vinculan dichos elementos.

Para introducir estos términos, se presenta de forma descriptiva, la perspectiva holística de la planificación que integra la evaluación desde el primer momento en que se decide intervenir.

2.1 Planificación y evaluación: una visión integral

Cualquier tipo de intervención pública parte o debería partir, de un análisis riguroso de la realidad: problemas y necesidades, causas y consecuencias de los mismos. Sólo a partir de la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a lograrlos.

Las formas de abordar esta fase de la planificación (detección, conceptualización y explicación de los problemas y elaboración del diagnóstico) oscilan entre las orientaciones más "autárquicas" hasta aquellas más acordes con la planificación estratégica.

- En el primer enfoque la identificación y jerarquización de problemas y la articulación de las relaciones causa-efecto la realiza el equipo de planificación sin contar con las aportaciones de los implicados en el programa.
- En el segundo se enfatiza la importancia del consenso y la participación activa de políticos, gestores públicos, agentes sociales y beneficiarios últimos en la identificación de problemas, establecimiento de objetivos y determinación de las medidas concretas de actuación.

Siempre que se desee que el proceso de ajuste necesario no sea traumático y provocador de conflictos sociales de consecuencia difícilmente reparables, es recomendable, además de una planificación integrada que atienda a la solución jerarquizada de los estrangulamientos, un permanente diálogo político y social.

Se considera que la segunda de las formas de abordar la planificación es la más correcta; la planificación de un programa o política debe pasar ineludiblemente por el consenso político y la concertación con los agentes sociales afectados. Permite obtener una imagen de la realidad más pluralista y contrastada y además garantiza la colaboración y el apoyo de todos aquellos que participan en el programa, aspecto central para el éxito del mismo.

Ahora bien, cualquiera que sea el enfoque de planificación elegido, la imagen formada de la realidad que se quiere modificar se contrapone con la imagen ideal a la que se quiere llegar con el programa. Esto es en sí la esencia de la planificación. Cuanto más claramente estén identificados los problemas y sus causas, y mejor vinculados estén con los objetivos, más fácilmente se puede abordar el diseño de la estrategia de intervención.

Este paso que se denomina transformación de la "imagen en negativo" a "imagen en positivo", y que convierte las relaciones entre las causas y efectos de los problemas en relaciones entre fines y medios.

La evaluación se integra, en esta concepción holística, desde el primer momento de la planificación y no en una última fase, independiente y asociada exclusivamente al análisis de los resultados e impactos del programa. Planificación y evaluación se convierten en procesos relacionados que caminan a la par.

Frente al esquema lineal que sitúa a la evaluación en el último peldaño de la "escalera" de planificación, la perspectiva integral la incorpora en todas sus fases, con independencia del momento en que la evaluación se realice.

El análisis de los distintos modelos o técnicas de planificación sobrepasan los objetivos de este trabajo. A modo de ejemplo, se pueden considerar las posibilidades que ofrecen las técnicas Delphi y DAFO.

➤ Técnica DELPHI

Su ventaja radica en su carácter abierto en lo referido a la participación de agentes más o menos implicados en dicho proceso. Consiste en la apertura de vías de comunicación y debate, entre los diversos agentes interesados a partir de la información obtenida mediante otras técnicas como la entrevista o la encuesta. El debate o discusión centrada en torno a las conclusiones de partida puede repetirse en sucesivas ocasiones según se considere conveniente para conseguir unos resultados más elaborados o si la complejidad de la situación tratada lo requiere.

➤ Técnica DAFO (Debilidades, Amenazas, Fortalezas y Oportunidades)

La técnica Dafo parte de cuatro variables que afectan a un ámbito de actuación concreto, a la hora de establecer un diagnóstico de situación. Dos de estas variables son de carácter intrínseco al estudio: debilidades y fortalezas, que son aquellas propiedades (negativas o positivas) que lo caracterizan. Las dos variables restantes son de tipo externo: conjunto de elementos y factores del entorno que inciden negativa o positivamente en el ámbito de análisis.

2.2 Evaluación de racionalidad y coherencia

A la hora de llevar a cabo la evaluación conceptual o de diseño su responsable debe responder a una serie de preguntas que están directamente relacionadas con las hipótesis que en el proceso de planificación se han planteado.

Principales interrogantes

¿Están adecuadamente conceptualizados los problemas?

¿Cuál es la naturaleza y dimensión de los mismos?

- ¿Cómo se distribuyen y a quién afectan?
- ¿Están cuantificados?
- ¿Existe consenso social sobre los problemas identificados y su jerarquización?
- ¿Responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población?
- ¿Son los objetivos alcanzables y realistas? ¿Están cuantificados o son medibles?
- ¿Qué criterios se han utilizado para establecer las jerarquías de objetivos o estrategias?
- ¿Cuál es la base de las hipótesis subyacentes en la estrategia diseñada
- ¿Está el programa diseñado adecuadamente como para alcanzar los objetivos que persigue?

Metodología apropiada para saber si existe racionalidad y coherencia en el diseño del programa

La metodología que se considera más apropiada a seguir para la evaluación de estos elementos tiene la estructura que se presenta:

1. *Racionalidad*

Implica el análisis de la relevancia y pertinencia del programa. Es el examen de las relaciones entre las necesidades y/o problemas detectados en el ámbito espacial donde se ejecuta el programa (y para una población objetivo determinada) con los objetivos establecidos para la mejora o solución de dichos problemas.

- a) Relevancia. Consiste en la evaluación del diagnóstico plasmado en el programa.
- b) Pertinencia. Consiste en la evaluación de la calidad y adecuación de la definición de los objetivos.

2. *Coherencia*

Es la evaluación de la adecuación de la jerarquía de objetivos establecidos en el

programa y de la estrategia diseñada para su consecución. Debemos diferenciar dos niveles de análisis diferentes:

a) Coherencia interna.

Evaluación de la articulación de los objetivos con los instrumentos de la estrategia y su adecuación con los problemas.

b) Coherencia externa.

Análisis de la compatibilidad tanto de los objetivos como de la estrategia del programa con otras políticas y programas con los que puedan tener sinergias o complementariedad, en el tiempo o en el espacio.

Racionalidad y coherencia son dos aspectos relacionados e interdependientes. Un programa coherente en el sentido de una óptima correlación entre actuaciones, medios y objetivos tendrá solamente un impacto parcial y limitado si no es racional; si no existe relación clara entre problemas, causas y objetivos. Son dos análisis diferentes pero complementarios.

A continuación se tratan estos elementos de forma individualizada.

Relevancia

La evaluación del diagnóstico es el primer paso en la evaluación de la racionalidad de un programa o intervención. La acción de verificar, medir la magnitud y localización de problemas y de su población objetivo es crucial ya que son los aspectos que justifican y dan origen a la intervención. El objetivo esencial es analizar la calidad y veracidad del diagnóstico. Se trata de conocer:

- Hasta qué punto se ha identificado adecuadamente el alcance del problema y las características básicas del mismo para hacerle frente.
- La metodología y fuentes usadas para su determinación.

No obstante, la continua modificación del entorno político social e institucional

en el que tiene lugar la toma de decisiones sobre la localización y asignación de los recursos públicos, imposibilita en numerosas ocasiones una aproximación absolutamente racional al problema de dónde, cuándo y cómo intervenir. Más aún, en muchas ocasiones, es la presión de los agentes socio-económicos, sectores productivos y la opinión pública, la que contribuye a fomentar la toma de decisiones políticas no sustentadas en análisis rigurosos de la realidad.

Esta imagen de la realidad, sin embargo, raras veces es única para todos, acentuándose esta divergencia en el establecimiento de las interacciones entre causas y efectos. En la práctica la evaluación de la calidad del diagnóstico depende del nivel de conocimiento que posea el equipo evaluador de la realidad sobre la que se actúa. Cuanto mayor sea éste, más fácil es detectar posibles omisiones, incorrecciones en los datos utilizados, realizar una valoración crítica del hilo argumental, etc. Por tanto, en el caso de equipos evaluadores sin conocimientos específicos sobre la situación a evaluar, los resultados finales tenderán a ser de orden formalista o, a lo sumo, de carácter meramente lógico, sin que se pueda realizar una valoración más profunda de los elementos ausentes o inadecuadamente utilizados.

Para evaluar la calidad del diagnóstico se deben revisar los siguientes elementos:

1. Definición y jerarquización de las necesidades que afectan a la población objetivo.
2. Análisis del contexto socioeconómico externo.

Definición y jerarquización y necesidades que afectan a la población objetivo

La determinación del tamaño, distribución y densidad de los problemas que afectan al ámbito de actuación del programa y de las potencialidades susceptibles de explotación son aspectos fundamentales para el posterior diseño de la estrategia. Así mismo, constituye un factor fundamental la

delimitación correcta de la población objetivo a la que va dirigida el programa. El objetivo de la evaluación del diagnóstico en relación con estos elementos es conocer hasta qué punto se han identificado adecuadamente las características de los mismos: problemas, potencialidades y población objetivo.

A) El apropiado establecimiento de los problemas y fortalezas exige que los mismos sean:

- Explícitos. Deben estar claramente resaltados como tales y no incluirse en una estructura discursiva de donde sea prácticamente imposible extraerlos.
- Conceptualmente claros, no permitiendo dudas ni ambigüedades sobre el modo y la forma en que se exponen ni sobre su contenido.
- Rigurosos deberían proporcionar una imagen "fiel" de la situación de la población objetivo sobre la que se pretende intervenir.
- Completos de manera que sirvan para caracterizar exhaustivamente la realidad objeto de intervención.
- Medibles. Las necesidades que se presentan en el programa deben aparecer, en la medida de lo posible cuantificadas. En todo caso deben ser mensurables.
- Deben especificarse las fuentes de información y los trabajos de investigación realizados sobre los que se basa el diagnóstico; y si han participado agentes clave, gestores, ejecutores y afectados por el problema.

El papel del equipo evaluador es comprobar que la imagen "en negativo" reflejada en el programa cumple todos estos aspectos y se corresponden con la realidad sobre la que se pretende intervenir.

Ahora bien, tan importante como la definición y cuantificación de los problemas es la determinación de las causas y consecuencias de los mismos. La presentación gráfica de las relaciones causa-efecto de los problemas y

fortalezas facilita su interpretación y evaluación. Los "árboles o diagramas de flujos" son una de las herramientas más útiles al efecto. Son representaciones descriptivas de relaciones causa-efecto que adoptan visualmente la forma de árbol debido a las ramificaciones en cascada de dichas relaciones (Comisión Europea: 1993).

El establecimiento de las causas y efectos de los problemas debe venir especificado en el programa, consistiendo el trabajo del equipo evaluador en contrastar si la jerarquización que se ha realizado presenta incongruencias lógicas y si recoge todos los condicionantes significativos de los problemas. Sin embargo, no es muy frecuente la existencia de programas perfectamente diseñados, donde las cadenas causales no presenten "saltos" ni deficiencias importantes.

El trabajo del equipo evaluador abarca, en este caso, el "rediseño" del programa, suponiendo su participación una gran contribución al proceso de evaluación (Wholey, 1983).

- B) En relación con la delimitación de la población objetivo, el equipo planificador debería haber incluido cual es el grupo que reúne las características apropiadas para su participación en el programa y comprobar la motivación e interés del mismo de cara a asegurar su colaboración en el desarrollo de la intervención. La población objetivo a la que va dirigida el programa, puede estar compuesta por un grupo de personas, organizaciones y condiciones (físicas, financieras, geográficas y políticas) sobre las que se pretende influir, bien para modificar las variables de partida, bien para asegurar su estado actual ante amenazas de deterioro de la situación presente.

Definición de objetivo

Un ejemplo de identificación en términos absolutos, de la población objetivo para una medida de "formación profesional". La actuación en concreto se

instrumenta a través de programas de formación para colectivos con especiales dificultades de inserción laboral.

El objetivo de esta medida es mejorar la cualificación profesional de los colectivos que soportan altas tasas de desempleo y presentan mayores déficits formativos para adaptarse a los requerimientos del sistema productivo. Así, la población objetivo se define como: colectivos desempleados que acrediten debidamente esta situación mediante inscripción en el INEM (Instituto Nacional de Empleo), y que reúnan algunas de estas características (Programa Operativo de la Provincia de Sevilla):

- Personas en busca del 1er empleo.
- Mujeres con cargas familiares.
- Jóvenes desempleados menores de 25 años.
- Parados de larga duración.
- Personas afectadas por discapacidades.

Los aspectos a evaluar son los siguientes:

- Comprobar si se ha realizado un "estudio de necesidades" y en caso afirmativo, analizar su calidad. Los estudios de necesidades están orientados a examinar qué problemas y potencialidades afectan a la población destinataria del programa.
- Cuantificación, en términos absolutos o relativos, de la población objetivo.
- Verificar si se ha determinado de la forma más exacta posible, las características que debe reunir la población para formar parte del programa y los criterios para su selección.
- Evaluación de la cobertura prevista en el programa. Consiste en determinar hasta qué punto la definición de la población objetivo incluida en el programa es congruente con las necesidades que se han puesto de manifiesto y con las restricciones financieras y temporales establecidas. Se pueden presentar dificultades en la ejecución y desviación en los resultados:

- Una "infraestimación": proporción de la población que realmente debería participar en el programa pero que queda excluida.
- Una "sobrestimación": participantes de un programa que no estaban inicialmente previstos.

Para analizar la cobertura prevista de un programa hay que:

- Determinar si existe sesgo en la delimitación de la población objetivo, esto es, si se prevé o no dar un tratamiento equilibrado a los distintos grupos que forman la población objetivo.
- Efectuar un análisis sobre las posibles barreras para acceder al programa: conocimiento del mismo por parte de la población objetivo; accesibilidad física, y aceptación síquica o motivacional.

El ejemplo de la Estimación incorrecta de la población objetivo es: En una intervención social diseñada para rehabilitar a delincuentes juveniles en un suburbio, se descubrió, después de terminar el programa, que no había delincuentes juveniles en la comunidad. Los planificadores creyeron que como la delincuencia juvenil era un problema general de la sociedad, podría encontrarse también en esta comunidad (Rossi, y Freeman, H., 1993).

2.3 Análisis del contexto socioeconómico externo

Se denomina contexto socioeconómico externo, o contexto operativo, a todos los elementos del entorno (económicos, políticos, legales, institucionales, etc.) de la intervención y que afectan a la misma de forma directa e indirecta. Es decir, es la parte de la realidad que conforma las condiciones externas del programa, cuyas variables afectan a su ejecución y sobre las cuales los planificadores y gestores no tienen un control directo, pero que necesariamente hay que sopesar para garantizar el éxito de la intervención.

Los pasos para evaluar la calidad del análisis del contexto socioeconómico que debe incluir un programa son:

- Verificar la inclusión de estudios de contexto operativo en el programa, identificando las variables que los integran.
- Analizar la definición de dichas variables. Deben ser instrumentales y estar dirigidas a la correcta identificación de la problemática sobre la que se pretende actuar. Es necesario, en este caso, revisar qué estudios de la situación actual y pasada se han realizado.
- Comprobar la existencia de estudios de proyección de tendencias futuras donde se analicen cómo influirán los elementos del contexto externo en la ejecución del programa y en los resultados e impactos buscados. Su análisis servirá para modelizar los distintos escenarios posibles de la intervención.
- Examinar las fuentes de documentación e información utilizadas para su determinación. Hay que valorar si son rigurosas y fiables, si están actualizadas y si son homogéneas y comparables temporal y espacialmente.

Contexto externo Akademgorok

Este ejemplo ilustra la importancia de tener en cuenta en los procesos de planificación los factores del contexto externo y por tanto la necesidad de evaluar la calidad del análisis de dichos factores.

Akademgorok (cerca de Novosibirisk, principal centro industrial de Siberia) se planificó en 1975 como una Ciudad de la Ciencia, emplazamiento planificado y construido por el gobierno. El objetivo era "la generación de excelencia científica y actividades investigadoras sinérgicas" mediante la concentración de una masa crítica de organizaciones y científicos dedicados a la investigación dentro de un espacio urbano de alta calidad (Manuel Castells y Peter Hall, 1994).

Sin embargo: Su ubicación se realizó en una zona deshabitada a 25 kilómetros de Novosibirisk; un bosque que en primavera se llenaba de sanguijuelas. Para

eliminarlas se usaron insecticidas que acabaron con la mayoría de la flora y fauna, por lo que se tuvo que suspender el tratamiento.

Una de las características clave del proyecto era la implantación de empresas industriales para establecer vínculos entre la investigación y su aplicación. Sin embargo, los responsables de las empresas decidieron que cada una dependiera de sus propios institutos y no estuvieran vinculadas a los de la Ciudad de la Ciencia.

No se tuvo en cuenta que no había servicios de trenes para ir a la Ciudad de la Ciencia y sólo existía un servicio de autobuses (el tiempo medio de espera del autobús era de 30 minutos a temperatura media de 30º bajo cero).

Por otro lado, se agudizó la crisis de los años 60-70 y no se pudieron resolver los problemas de vivienda que existían. Akademgorodok se convirtió en un suburbio. A esto se le unió la imposibilidad de movilidad de la mano de obra y la incorporación de la mujer al mercado de trabajo, lo que tuvo como consecuencia un excedente de trabajadores muy importante.

Pertinencia

La evaluación de la pertinencia consiste en el análisis de la calidad en la formulación de los objetivos del programa.

Evaluar consiste siempre en poner en relación algo con una tabla de valores cualquiera que sea ésta, negociada, impuesta, ética, económica, conservadora, etc. Si en un programa aparecen los objetivos que se persiguen de forma expresa, la evaluación de sus resultados e impactos se podrá hacer en función de dichos parámetros.

Por el contrario, si los objetivos son ambiguos o no están explícitamente detallados, habrá que realizarla en función de criterios de valoración que se establezcan ad hoc. La eficacia y eficiencia de la intervención se estiman en relación a la contribución del programa, a la consecución de los objetivos establecidos, o según el grado de satisfacción de esos criterios de valoración.

Por lo tanto, la premisa fundamental para asegurar al menos a priori, el éxito de una intervención es que se hayan definido los objetivos de forma clara y medible. Sin embargo, en algunas ocasiones "son más una expresión de buenos deseos que una formulación de objetivos, lo que no hace sino reflejar la ambigüedad de la situación" (Prior, 1993).

Existen algunas reglas prácticas útiles a la hora de realizar la evaluación de la calidad de los objetivos (Shorrel, S. y Richardson, W. C. 1978) se trata de revisar:

- Que las expresiones y verbos utilizados indiquen claramente los compromisos asumidos por los poderes públicos sobre la base de una conducta, en principio, medible y observable. Los objetivos que se definen en términos de "impulsar", "fomentar", "promover", etc., son susceptibles de varias interpretaciones por lo que no indican con claridad su contenido. Igual ocurre con la expresión "mejorar", a pesar de que supone un incremento respecto a la situación inicial no contiene ningún parámetro de valoración para cualificar esa mejora. En contraste, "aumentar", "abastecer", "disminuir", etc. son acciones específicas orientadas a comportamientos mensurables.
- Que se haya establecido una sola meta o fin. Los planes o documentos programáticos pueden tener múltiples objetivos pero deben responder a una única meta o fin último. Estos se establecen habitualmente de forma amplia y general. Son los objetivos los que traducen estos fines en términos operativos y concretos. Un objetivo que establezca dos o más fines requerirá diferentes estrategias de actuación, dificultando su determinación y su evaluación.
- Que los objetivos sean claros y concretos. No debe quedar ninguna duda sobre su auténtico significado, por lo que, en algunos casos, se recomienda la alusión a una o más variables cuantificadas. Cuando los objetivos no están definidos de forma clara y concreta, sino que por el contrario se pueden interpretar de diversa forma, son los resultados más

directos de las acciones a realizar los que deben ayudar a resolver la ambigüedad para dar mayor funcionalidad a la estrategia.

- Que se haya especificado un sólo resultado o producto para cada actuación concreta. No sólo debe estar claro el propósito o fin último buscado, sino que también deben indicarse los resultados inmediatos o productos a obtener, para poder valorar la actuación. Es aconsejable establecerlos separadamente, especialmente cuando afectan a diferentes niveles de planificación, ya que el logro de un objetivo puede verse condicionado, en parte o totalmente, por el logro de resultados de niveles inferiores o superiores.
- Que se hayan previsto unas fechas de consecución de los objetivos. En cualquier planificación es conveniente especificar el tiempo esperado para el logro de los objetivos, sobre todo si lo demandan las actividades que se van a realizar.

El propósito de estas reglas es responder a las siguientes cuestiones:

- ¿Podría alguien que lee el objetivo, con o sin conocimiento del programa, saber cuál es el fin o propósito del mismo?
- ¿Qué resultados visibles o medibles estarán presentes como evidencia de que los objetivos se han conseguido?

En la pertinencia la formulación de objetivos debe:

- Reflejar compromisos asumidos por los poderes públicos.
- Establecer una sola meta o fin.
- Ser claros y concretos
- Especificar un solo resultado o producto.
- Prever un periodo temporal para su consecución.

Coherencia Interna

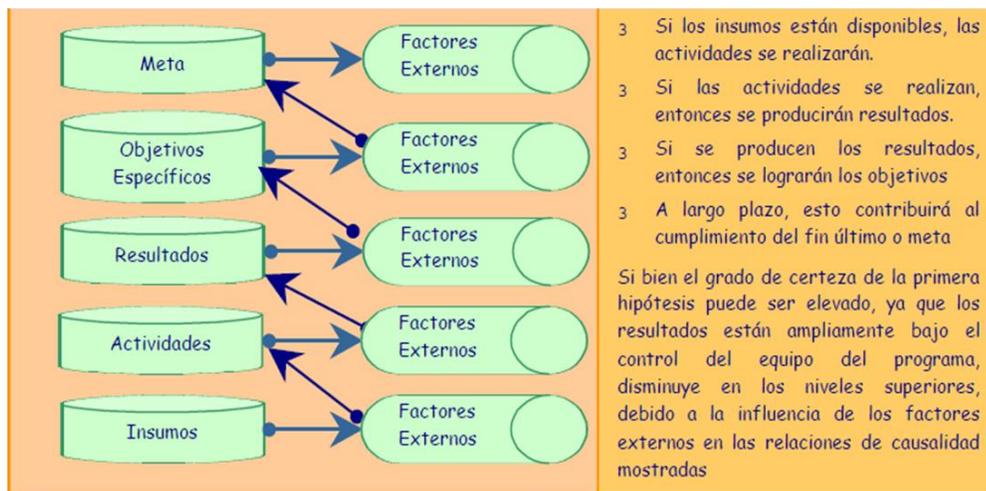
➤ Jerarquía de objetivos

Al igual que los problemas y potencialidades, el establecimiento de objetivos debe hacerse siguiendo una jerarquía, para distinguir diferentes niveles en la estrategia de intervención planificada.

“La metodología del marco lógico es una herramienta para facilitar el proceso de conceptualización, diseño, ejecución y evaluación de proyectos. Su énfasis está centrado en la orientación por objetivos, la orientación hacia grupos beneficiarios y a facilitar la participación y la comunicación entre las partes interesadas” (Ortegón, 2005:13)

La lógica sería la siguiente: utilizando un cierto número de insumos (recursos financieros, humanos, técnicos, físicos y otros), se realizan unas actividades que permiten obtener determinados resultados. Estos resultados provocan cambios en las condiciones o variables afectadas y en el entorno socioeconómico del programa (objetivos y meta final).

Figura 4. La lógica de la planificación



Fuente: Enfoque del marco lógico, 1993.

En ella se encuentran implícitas una serie de hipótesis que afectan fundamentalmente a dos ámbitos diferentes y que deben contrastarse durante la

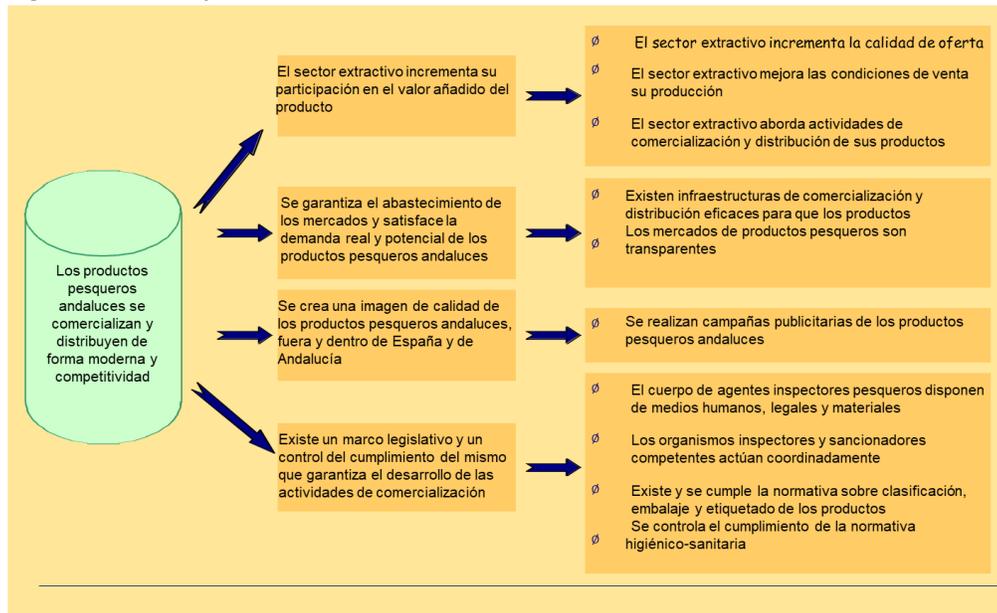
evaluación:

1. Hipótesis sobre las relaciones causales entre los distintos niveles de intervención. Parte de la tarea de diseñar un "modelo de repercusión" que establezca las relaciones esperadas entre un programa y sus metas. Consiste en especificar las variables causales en términos mensurables, permitiendo prever qué influencia van a tener ciertas acciones sobre las condiciones que el programa busca modificar.
2. Hipótesis sobre los factores del contexto externo que pueden afectar a los resultados del programa. Durante el período de ejecución es posible que el entorno en el que se desenvuelven las distintas intervenciones varíe sustancialmente y que comprometa su impacto final.

El establecimiento de estas hipótesis es fundamental. La ausencia de una estrategia funcional bien detallada limita las posibilidades de controlar y explicar el comportamiento del programa y la búsqueda de las causas de los efectos producidos.

El papel del evaluador es asegurar, para todos y cada uno de los niveles de programación (actuaciones, resultados, objetivos y meta), que no existan conflictos entre objetivos, ni al mismo nivel ni a niveles superiores o inferiores. Esto exige a su vez la identificación de las estrategias de actuación propuestas y la valoración de la elección realizada sobre la base de un cierto número de criterios tales como la posibilidad de éxito, presupuesto disponible, tiempo necesario para que surtan los efectos, etc.

Figura 5. Árbol de objetivos



Fuente: Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz. Consejería de Agricultura y Pesca, Junta de Andalucía. 1997

Existen distintos niveles de objetivos:

- El de los resultados, que se interpretarían como los efectos directos e inmediatos producidos por la ejecución de una actuación.
- El de los objetivos específicos o intermedios, de naturaleza más indirecta.
- El de los objetivos globales.
- El de la meta o fin.

La situación ideal es aquella donde se producen sinergias positivas y complementariedad en todos los niveles y entre todos ellos.

Esta articulación en cascada exige que en cada uno de los niveles se tenga presente:

- Que los objetivos específicos de un nivel sirvan como marco de referencia de las intervenciones del nivel inmediatamente inferior, constituyendo, de hecho, el objetivo global de ese nivel inferior.

- Inversamente, de abajo a arriba, los objetivos específicos de un nivel deberán constituir los resultados que se esperan alcanzar en los niveles superiores, y el objetivo global de un nivel será contribuir a alcanzar el objetivo específico del nivel superior.

La evaluación del logro de los objetivos es menos dificultosa cuando se establecen los objetivos siguiendo las recomendaciones anteriores, ya que se puede valorar fácilmente, e incluso cuantificar, cómo contribuye la repercusión de la ejecución de una tarea concreta a la consecución de su objetivo más inmediato.

La estructura lógica deberá ser piramidal de forma que al descender se vaya ensanchando la base. Puede instrumentarse más de una actuación para la consecución de un objetivo directo o resultado, dejando preestablecido cómo se espera que contribuya cada una de ellas a la consecución del fin o meta global del programa, se estaría ante el caso de estrategias alternativas que llevan al logro del mismo resultado.

Por el contrario, la clasificación lineal de objetivos, sin distinción entre diferentes niveles de planificación, hace que no se cuente con una estrategia explícita de actuación, suponiéndose que todos los objetivos contribuyen de la misma forma al logro del fin o meta de programa, siendo muy difícil atribuir prioridades y asignar recursos, lo que complica su evaluación.

Correspondencia entre problemas y objetivo

Finalmente, la evaluación debe contemplar el análisis de la correspondencia entre los problemas y sus causas y los objetivos y sus efectos. La pregunta fundamental a la que debe dar respuesta esta relación causal es:

- ¿responden los objetivos del programa a las necesidades y problemas de la población objetivo?

La congruencia debe darse a los distintos niveles de programación de forma que no existan "saltos" en la planificación y que cada objetivo tenga su reflejo en

un problema o potencialidad no adecuadamente explotada. Esto aseguraría que los objetivos perseguidos con la intervención se derivan del diagnóstico realizado y que por lo tanto, el programa está bien orientado.

La situación ideal es aquella donde la comparación entre los árboles de problemas y objetivos es automática y presentan una simetría absoluta. Todos y cada uno de los objetivos reflejarían la imagen en positivo de los problemas identificados, lo que induciría a interpretar que se ha utilizado un enfoque integrado de planificación en la elaboración del programa (Osuna,2004).

Sin embargo, la evaluación de las cadenas de objetivos debe contemplar la posibilidad de una planificación flexible. Ello debería de ser así puesto que, durante el desarrollo del programa, pueden producirse variaciones motivadas por cambios en los factores o condiciones externas o por las modificaciones que la ejecución del programa va provocando. En todo caso, puede que se hayan alterado las características del diagnóstico realizado respecto a los problemas, potencialidades y población objetivo iniciales.

La planificación flexible debe permitir la revisión y adaptación periódica de los objetivos y estrategia de intervención en el árbol de objetivos, facilitando la introducción de modificaciones encaminadas a la supresión, redefinición o inclusión de objetivos que inicialmente no estaban previstos.

Coherencia externa en el diseño

El análisis de coherencia externa permite valorar el grado de correspondencia que existe entre un programa y otras intervenciones que se están ejecutando en su mismo espacio temporal y físico-territorial. Este tipo de evaluación es importante por dos razones fundamentales:

- La primera, porque no tiene sentido que programas que se aplican a un mismo territorio sean contradictorios, más aún cuando lo que se pretende es eliminar o al menos reducir, los problemas existentes.
- La segunda, porque es uno de los elementos importantes a la hora

de analizar las sinergias entre diferentes programas que pueden reforzar o anular los impactos buscados.

Este tipo de evaluaciones requiere el análisis de los objetivos e instrumentos de intervención de forma comparada entre los programas que convergen en un territorio o para una población determinada. Habría que contrastar el grado de complementariedad existente y los posibles efectos sinérgicos derivados de la aplicación conjunta de los mismos.

Así, en algunas ocasiones, las medidas que se articulan en un programa se plantean como instrumentos que contribuyen a la solución de aspectos parciales de un problema o necesidad detectada. Buscar la complementariedad entre los programas implica tomar como supuesto de partida el hecho de que las actividades de varios programas tienen un mayor impacto que la suma de los impactos de esas mismas actividades consideradas separadamente, es decir, se debe buscar el valor añadido de un grupo de actuaciones.

Ahora bien, también puede darse el caso de que se produzca una disminución parcial de los impactos. En este supuesto, la evaluación de coherencia externa busca identificar las causas que originan dichos efectos.

La metodología más apropiada para la valoración de la coherencia externa se basa en el análisis de los problemas, objetivos y estrategias de los programas en sus distintos niveles de planificación. Tomando como base los pasos metodológicos expuestos anteriormente, consistiría en la revisión de las relaciones o vínculos de las cadenas causas-medios de los programas evaluados.

La normativa legal puede condicionar o potenciar el desarrollo de programas públicos. En cualquier caso, es necesario que la ejecución de las actuaciones tenga presente qué normativas o directrices vigentes hay que respetar y observar tanto en el diseño como en la ejecución del programa.

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA

3.1 Técnicas Cualitativas aplicadas a la investigación Social¹

- Evaluaciones Participativas Rápidas (EPR):

Son una serie de métodos con participación de los beneficiarios quienes proporcionan información sobre su situación, los problemas de la colectividad y los cambios que se producen con el tiempo.

- Grupos focales:

Son un conjunto de personas que documentan informalmente un tema específico relacionado con el programa que se está evaluando. Cada grupo tiene un moderador quien lleva un guión de los temas a desarrollar, pero no existen preguntas de respuesta cerrada como en el caso de los cuestionarios. Los participantes expresan sus puntos de vista y el moderador puede explorar las razones y la intuición detrás de estos.

- Entrevistas en profundidad:

Permiten obtener información sobre el punto de vista y la experiencia de las personas, instituciones o grupos.

La entrevista es un intercambio verbal que nos ayuda a reunir datos durante el encuentro de carácter privado y cordial, dónde una persona se dirige a otra y cuenta su historia, da su versión de los hechos y responde a preguntas relacionadas con un problema específico (Nahoum, Ch., 1990)

Existe de antemano un objetivo preestablecido por los interlocutores a través de un acuerdo mutuo. Por esto, la entrevista es capaz de aproximarse a la intimidad de la conducta social de los sujetos y el tipo de relación que se establece en la misma determina el desarrollo de la conversación.

Se entiende por entrevistas cualitativas en profundidad a reiterados encuentros cara a cara entre el entrevistador y los informantes, encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas que los informantes tienen respecto de sus

¹ Ver en Gorgens y Kusek (2009) el capítulo acerca de "How to analyze qualitative data". (pg. 437).

vidas, experiencias o situaciones, tal como las expresan en sus propias palabras (Taylor y Bogdan, 2000)

En las entrevistas cualitativas el investigador es el instrumento de la investigación y no lo es un protocolo o formulario de entrevista. En las entrevistas cualitativas se tienen la finalidad de proporcionar un cuadro amplio de una gama de escenarios, situaciones o personas.

En la entrevista cualitativa, el investigador intenta construir una situación que se asemeje a aquellas en las que las personas hablan naturalmente. La expansión narrativa del sujeto, le hace parecer una expansión cotidiana.

La entrevista de investigación se construye como un discurso enunciado principalmente por el entrevistado pero que comprende las intervenciones del investigador cada uno con un sentido y un proyecto de sentido determinado, relacionados a partir de lo que se ha llamado un “contrato de comunicación” y en función de un contexto social o de situación (Alonso, L. 1994).

Francisco Sierra (1998) menciona que la entrevista es un instrumento eficaz de gran precisión en la medida que se fundamenta en la investigación humana, el primer problema que esta técnica enfrenta es el de la delimitación, su uso extendido en diversas áreas del conocimiento, relativiza al extremo sus principios teóricometodológicos haciendo poco viable conceptualizarla de manera que cuente con requisitos estrictamente delimitados para su aplicación.

(Taylor y Bogdan 2000) clasifica la entrevista en profundidad de la siguiente manera:

- La historia de vida o autobiografía sociológica.- el investigador trata de aprehender las experiencias destacadas de la vida de una persona y las definiciones que esa persona aplica a tales experiencias. La historia de vida presenta la visión de Su vida que tiene una persona, en sus propias palabras.
- Aprendizaje.- en este tipo de entrevista el entrevistado es un mero informante sobre acontecimientos o actividades que no se pueden observar directamente; el

entrevistado debe describir lo que sucede y el modo en que otras personas lo perciben.

Situacional.- tiene la finalidad de proporcionar un cuadro amplio de una gama de escenarios, situaciones o personas.

La elección del método de investigación debe estar determinada por los intereses de la investigación, las circunstancias del escenario o de las personas a estudiar y por las limitaciones prácticas del investigador.

Las entrevistas a profundidad son adecuadas en las siguientes situaciones:

a) Los intereses de la investigación son relativamente claros y están relativamente bien definidos, lo que se está interesado en estudiar varía dependiendo del investigador.

b) Los escenarios o las personas no son accesibles de otro modo, cuando se desea estudiar acontecimientos del pasado o no se puede tener acceso a un particular tipo de escenario o de personas.

c) El investigador tiene límites de tiempo, en comparación con otras técnicas como observación participante, las entrevistas pueden completarse más rápido. Éstas permiten un empleo más eficiente del tiempo.

d) La investigación depende de una amplia gama de escenarios.

e) El investigador desea esclarecer una experiencia humana subjetiva, nos referimos a historia de vida basadas en entrevistas a profundidad.

f) Cuando se requiera información acerca de las percepciones, creencias, sentimientos, motivaciones, opiniones, valores, anticipaciones o planes futuros e información sobre la conducta pasada o privada.

g) Se puede usar también para enriquecer los datos obtenidos por otras técnicas y después de un experimento.

○ Estudios de caso:

Es un método de análisis de una situación compleja y dependiendo del alcance puede ser costoso. Se basa en el entendimiento de ésta (tomada como un

conjunto y dentro de su contexto (Morra y Friedlander, 2001), el cual se obtiene a través de su descripción y análisis.

- Paneles de expertos:

Es una revisión por pares, o por un grupo de referencia, compuesto de expertos externos para proporcionar insumos en temas técnicos o de otra índole cubiertos por la evaluación (PNUD, 2009).

Integrando métodos cuantitativos y cualitativos

La integración de métodos cuantitativos y cualitativos de análisis de información y recolección de datos se ha venido empleando con mayor frecuencia puesto que permite tener una visión integral de lo que está pasando con el programa.

Además, el uso de aproximaciones cuantitativas y cualitativas por separado tiene sus fortalezas pero también sus debilidades, tal y como lo muestran las tablas presentadas a continuación (Bamberger 1999).

De acuerdo con talleres de evaluación de proyectos, la utilización de métodos mixtos puede traer ventajas como: la obtención de diferentes perspectivas para el análisis del programa; el chequeo en la consistencia de los resultados de las variables claves; la posibilidad de desarrollar el análisis en diferentes niveles por temas o tipo de actor; la oportunidad de tener retroalimentación para ayudar a interpretar los resultados de las encuestas; el potencial de hacer chequeos de outliers (respuestas diferentes a las comunes); entre otras.

Figura 6. Fortalezas y debilidades frecuentemente citadas de los métodos cuantitativos de investigación

Fortalezas	Debilidades
Conclusiones de los estudios se pueden generalizar a la población para la cual son requeridas.	Muchos tipos de información son difíciles de obtener (especialmente en lo que se refiere a temas sensibles como ingreso).
Muestras de individuos, comunidades u organizaciones pueden ser seleccionadas para asegurar que los resultados sean representativos de la población estudiada.	Muchos grupos son de difícil acceso (por ejemplo mujeres, minorías o niños).
Pueden ser analizados factores estructurales que determinan cómo las inequidades (por ejemplo la de género) se producen y reproducen.	La información puede ser inexacta o incompleta
Pueden obtenerse estimaciones cuantitativas de la magnitud y distribución de impactos.	No hay información de factores de contexto que ayuden a interpretar los resultados o las variaciones en el comportamiento entre hogares con características económicas y demográficas similares.
Pueden obtenerse estimaciones cuantitativas de los costos o beneficios de las intervenciones.	Los métodos de encuesta pueden predisponer a los encuestados.
Puede proveer documentación clara sobre el contenido y la aplicación de los instrumentos de la encuesta para que otros investigadores analicen la validez de los resultados.	Los estudios son caros y demorados; los resultados no están disponibles a veces sino después de largos períodos de tiempo.
Utilizan métodos estándar lo que permite que el estudio produzca resultados comparables y pueda ser replicado en diferentes áreas o a través del tiempo.	Los métodos de investigación son inflexibles porque el instrumento no puede ser modificado una vez comienza el estudio.
Es posible controlar por efectos de variables que puedan conducir hacia causalidades erróneas.	

Fuente: Bamberger, 1999.

Figura 7. Fortalezas y debilidades frecuentemente citadas de los métodos cualitativos de investigación

Fortalezas	Debilidades
Flexibilidad en la aplicación de los métodos y facilidad en su adaptación a circunstancias cambiantes.	La implementación de muchos métodos no está bien documentada, haciéndolos difíciles de validar y replicar.
Considerados por muchos como más rápidos y más baratos de hacer.	Entrevistados son a menudo escogidos sin el uso de muestreo (o de algún criterio claro definido), por lo que los resultados pueden ser difíciles de generalizar.
Más fácil de llegar a poblaciones de difícil acceso como minorías, mujeres de ciertas culturas, etc.	Es difícil atribuir respuestas a individuos específicos en una entrevista de grupo.
Los métodos de investigación pueden ser adaptados a la cultura de los entrevistados. Respuestas no escritas y no verbales son posibles.	Es difícil controlar si el entrevistador está imponiendo las respuestas.
Las respuestas pueden situarse en un contexto cultural y político.	Es difícil analizar e interpretar un número grande de casos de estudio.
La mayoría de los métodos de investigación no imponen respuestas.	Algunos métodos pueden no ser apropiados culturalmente.
Se puede obtener información tanto de grupos como de individuos	

Fuente: Bamberger, 1999.

3.2 Objetivos e Impacto en la Evaluación

Uno de los principales objetivos de la evaluación de un programa es establecer, con tanta certeza como sea posible, si la intervención produce o no los efectos que busca, es decir, determinar cuál es la repercusión del programa.

Lo primero que hay que realizar en la evaluación es determinar y cuantificar los cambios que se han producido en la población objetivo, midiendo sus características antes, durante y después de la intervención. Una vez cuantificada la magnitud del cambio hay que deslindar en qué medida éste se debe al programa llevado a cabo y no a otros factores, azarosos o no.

La demostración de que los cambios operados en la población objetivo se deben a la intervención pública es quizá el aspecto más problemático de la evaluación. Es decir, ¿son los efectos detectados imputables al programa? Se trata de separar el efecto provocado por el programa, efecto neto de la intervención, de otras influencias endógenas o exógenas.

“La evaluación de impacto estudia si los cambios en el bienestar son efectivamente debidos a la intervención y no a otros factores” (Khandker, S. Koolwal, G & Samad, H., 2010).

La evaluación de impacto es una evaluación ex-post, es decir, posterior a la ejecución del programa, pues los impactos de un programa se observan determinado tiempo después de su implementación.

“La evaluación de impacto es un tipo de evaluación que se utiliza para medir el impacto o efecto de un programa en un grupo de individuos, hogares o instituciones y examinar si esos efectos son atribuibles específicamente a la intervención del programa”. (Baker, 2000).

Este tipo de evaluaciones tienen como fin:

- Atribuir impactos a un programa y examinar si está generando los efectos deseados.

- Tener evidencia concluyente para la toma de decisiones de política, así como en la priorización y justificación en el uso de los recursos.
- Estudiar aspectos de un programa para cambiar su diseño y mejorar su efectividad.
- Comparar el impacto de un mismo programa para diferentes tipos de población o diferentes contextos.
- Identificar efectos no previstos en los beneficiarios, ya sean positivos o negativos.

Para lo cual responde, entre otras, a las siguientes preguntas:

- ¿Qué le habría pasado a los beneficiarios de la intervención si el programa no hubiese existido?
- ¿Qué tanto de los efectos sobre los beneficiarios se le pueden atribuir al programa y qué tanto a otros factores?
- ¿Qué tan efectivo fue el programa en lograr sus objetivos? ¿Hubo cambios, y de qué magnitud, en los problemas atacados por el programa?
- ¿Se justifican los costos?
- ¿Se podría modificar el diseño del programa para mejorar sus efectos?
- ¿Hubo efectos inesperados?

Características y Usos

La evaluación de impacto tiene como objetivo poder determinar cuál es el efecto de la intervención a través de la identificación de lo que le habría pasado a los beneficiarios si el programa no hubiese existido.

Para tratar de responder a esta pregunta, se tiene que observar a la persona con y sin el programa. Sin embargo, es imposible observar a la misma persona en ambas circunstancias. Esto implica que se deben calcular los efectos de los participantes en el programa en ausencia de la intervención. Este escenario es lo que se conoce como contrafactual o grupo de control.

A través del contrafactual una evaluación de impacto busca definir a dos tipos de poblaciones a observar, comparando el estado de los beneficiarios con y sin intervención gracias a un grupo de control:

- Grupo de Tratamiento (beneficiarios): grupo de personas, hogares o instituciones objeto de la intervención del programa o política, sobre los cuales se espera percibir un impacto producto de su exposición ante ésta.
- Grupo de control: grupo de personas, hogares o instituciones que no participan en el programa y que tienen las mismas características del grupo de tratamiento (la única variable que los diferencia con el grupo de beneficiarios es la intervención).

3.3 Desarrollo de la metodología

Identificar el programa a evaluar

Se toma la decisión de evaluar un programa cuando se quieren tomar medidas, entre otras, acerca de:

- Justificación de los gastos
- Efectividad del programa

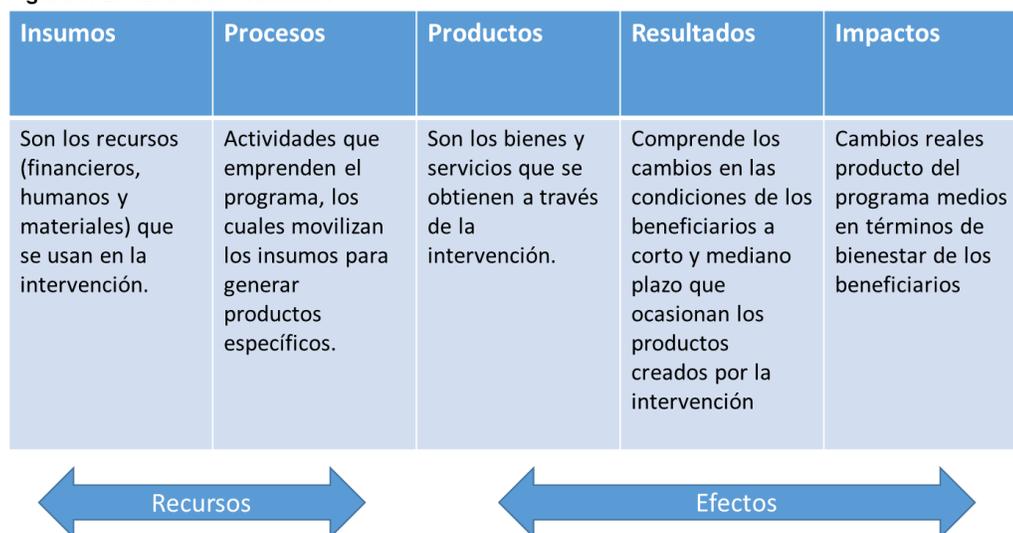
La cadena de resultados o cadena de valor

La cadena de resultados es uno de los instrumentos que se puede utilizar para entender la lógica con la que se creó e implementó un programa.

Esta herramienta es utilizada por la teoría de cambio, que desarrolla el mapa de la construcción de las etapas o fases necesarias para alcanzar los objetivos de largo plazo de una intervención.

“El fin último de la teoría de cambio es desarrollar el mapa general de las causas y efectos a través de la identificación de los eventos o condiciones que pueden afectar a una intervención, de los medios como consigue los resultados deseados y especialmente de la interrelación y la complejidad de los procesos internos de la política pública”.

Figura 8. La cadena de resultados.



Fuente: Menon, S. Karl & Wignaraja K., 2009

Los efectos del programa pueden concebirse como las transformaciones descriptibles y cuantificables, en la población que resultan de la relación entre una causa y un efecto.

¿Qué preguntas pueden contribuir a diferenciar cada uno de los pasos?

• Insumos:

¿Cuántos recursos humanos, financieros y físicos se invirtieron en el programa?

¿Cuánto personal trabajó?

• Procesos:

¿Con qué rapidez se está haciendo?

¿Cuánto cuesta?

• Productos:

¿Cuántas unidades de productos y servicios se están generando?

• Resultados:

¿Cómo han cambiado las condiciones de los beneficiarios en las que el programa está interviniendo en el corto y mediano plazo?

• Impactos:

¿Cómo han cambiado las condiciones de los beneficiarios en las que el programa está interviniendo en el largo plazo?

La cadena de entrega

“La cadena de entrega se puede definir como el conjunto de actores (personas o instituciones), y las relaciones entre ellos, a través de las cuales una actividad o un proceso de un sistema dado será implementado.”

La característica más relevante de la cadena de entrega es que se utiliza como representación gráfica de la interacción entre actores, instituciones y procesos, con el propósito de identificar los obstáculos que potencialmente podrían incidir en la entrega de los bienes y servicios de la intervención. Responde a la pregunta: ¿cómo, y a través de quién, ocurre una actividad o un proceso del sistema?

El mapeo de información

El mapeo de información de la evaluación en esta etapa no pretende ser exhaustivo, pues aún no se ha definido el tipo. Aquí se refiere a entender un poco más el contexto en el cual se desarrolla el programa.

Las preguntas que se quieren responder son:

¿Qué nivel de detalle de información maneja el programa?

¿Cómo funciona el sector?

¿Cómo funcionan los programas con este tipo de objetivos en México? ¿Cómo en el contexto internacional?

¿Cuáles son las fuentes de información del programa (registros administrativos, información, línea de base)?

En este ejercicio, es crucial entender tanto los supuestos y justificación sobre los que se fundamenta la existencia del programa, como tener claro el conocimiento existente de este tipo de programas.

Construcción de la hipótesis de evaluación

Los pasos anteriores deben contribuir a definir la hipótesis principal de la evaluación. Ésta es esencial para orientar el proceso y permite llegar a las conclusiones concretas de la evaluación.

Una hipótesis bien formulada aclara las variables que se van a analizar, las relaciones entre ellas, y plantea los objetivos del estudio. A partir de allí, se podrán identificar las necesidades de información, diseñar los indicadores a medir y delinear una estrategia de evaluación sólida que proporcione respuestas a las preguntas propuestas.

Definición de objetivos y alcance de la evaluación

Al saber cuál es la hipótesis de la evaluación, determinar su alcance permite: establecer los objetivos, delimitar lo que se va y lo que no se va a incluir en el estudio y especificar las principales preguntas a resolver por parte de la evaluación. En cuanto a estas últimas, es imperativo aclarar si:

- ¿Son preguntas de gestión del programa?
- ¿Son preguntas de política?
- ¿Son preguntas de operatividad?
- ¿Son preguntas del diseño del programa?
- ¿Son preguntas de implementación?
- ¿Son preguntas de capacidad institucional?
- ¿Son preguntas de costo-beneficio?
- ¿Son preguntas de los resultados del programa?
- ¿Son preguntas del impacto del programa?

Al definir las preguntas, es necesario hacer una priorización para demarcar el objetivo general, los objetivos específicos y el alcance de la evaluación.

3.3 La Evaluación

Para llevar a buen término una evaluación de impacto se deben seguir tres pasos específicos:

- Diseñar el modelo: el modelo es la representación teórica de los procesos. Por ejemplo, la acumulación de capital humano rompe con la transmisión intergeneracional de la pobreza.

Los modelos se construyen para interpretar la realidad de manera simplificada mediante variables y relaciones lógicas. Existen variables que no se pueden observar o medir directamente por lo que se usan variables Proxy (que son una aproximación al parámetro de interés).

- Muestreo y recolección de datos: es necesario definir cómo y qué tipo de muestra se va a recolectar. El muestreo y recolección de datos se pueden hacer con diversas técnicas.

- Análisis de datos: el análisis de los datos recolectados para alimentar el modelo diseñado se puede efectuar con métodos cualitativos y cuantitativos.

Diseñar el modelo

Cada diseño de evaluación de impacto tiene que estar adaptado al contexto en el cual se desarrolla el programa, al tipo de intervención y a los actores involucrados. Por lo tanto, no hay una aproximación estándar para delinear una evaluación de impacto. Sin embargo, las metodologías utilizadas en los diseños de evaluación recurren a métodos tanto cuantitativos como cualitativos.

Cada diseño de evaluación responde a factores como el tipo de programa, las preguntas de evaluación, la información disponible y las restricciones políticas, presupuestales y temporales. Según el caso en particular, las evaluaciones pueden combinar métodos cuantitativos y cualitativos que, sumados a un óptimo diseño de evaluación y una información muy completa, arrojan resultados lo más confiables posibles.

Diseño No Experimental

Es un diseño de evaluación que permite analizar el impacto del programa centrándose en la percepción que tienen los individuos o grupos estudiados de los procesos, comportamientos y condiciones de la intervención (Valadez y Bamberger, 1994). El diseño no experimental se basa en métodos diferentes al escenario contrafactual para realizar una inferencia causal (Mohr, 1995). En general, debido a que el diseño no experimental es subjetivo y no se pueden generalizar las conclusiones de percepción del programa más allá de la población entrevistada, se complementa con otras técnicas de evaluación.

El diseño no experimental:

- Permite estudiar las percepciones de un programa y cómo éste afecta a la comunidad.
- Funciona muy bien cuando se quiere hacer un análisis descriptivo de procesos o de cambios.
- Es el diseño más flexible y adaptable a las circunstancias para de la evaluación, la recopilación de datos y el análisis (Baker, 2000).

Entre los problemas del Diseño No Experimental, se encuentran que:

- Presenta un alto grado de subjetividad en la recopilación e interpretación de datos.
- Los resultados no se pueden generalizar, por la falta de un grupo de comparación y de solidez estadística.
- Los datos resultantes pueden ser difíciles de procesar y analizar.

La información que se compila por medio de este tipo de diseño se puede cuantificar pero no generalizar, pues no es estadísticamente representativa. Es necesario complementar este tipo de diseño con otros métodos para determinar relaciones de impacto medibles y generalizables.

Muestreo y Recolección de información

A continuación se enuncian sólo algunas de las técnicas más comunes de recolección de información son aplicables a todo tipo de evaluación, no sólo a las de impacto. Se encuentran, entre otros:

- Encuestas directas a los beneficiarios.
- Datos secundarios de encuestas nacionales de hogares, censos o estudios similares realizados en la misma época en que comenzó el proyecto, que pueden ayudar a identificar a la población beneficiaria y aportar datos pertinentes sobre esa población o sobre grupos de comparación potenciales.
- Registros administrativos recopilados por el proyecto pueden proporcionar datos de referencia sobre los participantes en el proyecto, pero casi nunca sobre los grupos de comparación.
- Registros de instituciones locales en donde se implementó el programa pueden contener datos de referencia sobre el grupo de comparación.
- Información retrospectiva de la población beneficiada de su situación antes de la implementación.

En algún momento después de hacer una revisión inicial de la teoría a emplear de acuerdo a los objetivos de la investigación se define la muestra “tentativa”, que puede perfeccionarse a medida que aplicamos el proceso inductivo. Como menciona (Creswell, 2009) el muestreo cualitativo es propositivo.

Para fines de la investigación se requiere de participantes, personas, organizaciones, eventos, animales, hechos, etc.) que ayuden a entender el fenómeno de estudio y a responder a las preguntas de investigación. El muestreo adecuado tiene una importancia crucial en la investigación, y la investigación cualitativa no es una excepción (Barbour, 2007).

(Neuman 2009) en la indagación cualitativa *el tamaño de muestra no se fija a priori* (previamente a la recolección de los datos), sino que se establece un tipo de unidad de análisis y a veces se perfila un número relativamente aproximado de casos, pero la muestra final se conoce cuando las unidades que van

adicionándose no aportan información o datos novedosos (“saturación de categorías”), aun cuando agreguemos casos extremos.

3.5 Métodos Cualitativos para el Análisis de la Información

Los métodos cualitativos son otro medio por el cual el evaluador puede construir las relaciones causales de impacto del programa sobre la población objetivo que recibió la intervención. Sin embargo, como se mencionó anteriormente, estas relaciones se refieren más a la percepción de los beneficiarios frente al programa. Estas técnicas no son exclusivas a la evaluación de impacto, se pueden utilizar en todo tipo de evaluaciones.

El propósito de la investigación cualitativa es reconstruir la realidad, tal como la observan los actores de un sistema social previamente definido (Hernández y Cols., 2003).

Características del enfoque cualitativo:

- Desarrolla preguntas e hipótesis antes, durante o después de la recolección y el análisis.
- El proceso se mueve dinámicamente entre los hechos y su interpretación en ambos sentidos.
- Su alcance final consiste en comprender el fenómeno social complejo, el énfasis no está en medir, sino en entender un fenómeno social complejo.

La investigación cualitativa pretende captar el significado de las cosas más que describir los hechos sociales, su lenguaje es básicamente conceptual y metafórico, no de tablas, ni fórmulas estadísticas:

La investigación cualitativa recoge su información a través de las observaciones o de la entrevista a profundidad más que mediante encuestas o experimentos, de modo que capta la información de una forma no estructurada sino flexible. Asimismo, en lugar de partir estrictamente de una teoría e hipótesis definidas, intenta reconstruir un mundo cuya teorización resulta difícil, su procedimiento es más inductivo que deductivo.

Finalmente, en vez de intentar generalizar de una muestra pequeña a un colectivo grande, la investigación cualitativa capta todo el contenido de experiencias y significados que se dan en un solo caso. La orientación no es generalista sino que concretiza.

Capítulo IV. EL TRANSPORTE MARÍTIMO EN MÉXICO

4.1 Historia de la Marina Mercante en México

Los inicios de lo que hoy es la Marina Mercante de México se remontan al siglo XVI, cuando Fray Andrés de Urbarreta y Don Miguel López de Legazpi establecieron la ruta marítima entre La Nueva España y las Islas Filipinas, que abrió para Acapulco y México una etapa de auge comercial al convertirse junto con la Ciudad de Puebla en los centros de distribución de las mercancías procedentes de Oriente y de España (Cámara de Diputados, 2016).

La ruta comercial Acapulco-México-Puebla-Veracruz operó hasta la Independencia, años más tarde ante el desenvolvimiento del comercio internacional, el crecimiento de la industria impulsa otro camino similar eligiéndose el del Istmo de Tehuantepec, con los Puertos de Coatzacoalcos y Salina Cruz.

El Puerto de Salina Cruz fue construido en el período de 1902 a 1906 como terminal del puerto terrestre entre ambos litorales, para transportar las mercancías con el ferrocarril Ístmico alcanzando su máximo movimiento de mercancías en el año de 1914, pues al ser puesto en operación el Canal de Panamá del 12 de octubre de 1915 se inició una acelerada decadencia del paso mexicano (CREDAL/CNRS, 1984)

Durante el Gobierno del General Don Porfirio Díaz, se emprendió en los Puertos de Veracruz, Tampico, Coatzacoalcos, Manzanillo y Salina Cruz lo que propiamente fue la primera etapa de construcciones marítimas, que encauzaba al país hacia el mejor aprovechamiento de sus recursos marítimos, sin embargo se suspendió durante la Revolución, reanudándose hasta 1940 con la creación de la Secretaría de Marina, siendo el primer Secretario de Marina Heriberto De Jara planteó una serie de obras portuarias.

De 1946- 1952 las obras ejecutadas no sólo se centraron en instalaciones como muelles, bodegas, etc. también se comenzó con la urbanización de los puertos.

De 1952- 1958 se proyectó el más ambicioso programa marítimo hasta entonces, al cual se le dio el nombre de "Programa Marítimo" (SCT, 1982-1988) y al que el pueblo llamó "Marcha al Mar" sus objetivos:

- Trasladar excedentes de población del altiplano del país a las costas.
- Aprovechar las riquezas del mar.
- Integrar la red nacional marítimo - portuaria.
- Acondicionar y construir astilleros.
- Mejorar las comunicaciones y transportes entre los puertos y principales ciudades.
- Desarrollo sustentado de la Marina Mercante.

De 1958 a 1970 continuaron las obras portuarias, construyéndose el puerto de Ensenada y otros de menor importancia. Adolfo López Mateos apoyó a las navieras privadas y estatales, afirmando e informando en 1962 que México consolidaba su desarrollo en el plano internacional (SEMAR, 1974).

De (1970 a 1976), se realizaron grandes proyectos para el desarrollo portuario nacional (SCT, 1988-1994) entre estos se cita los siguientes:

1. Se estableció la Reforma Portuaria, creándose la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.
2. Se modificó la estructura orgánica de la Secretaría de Marina, creándose la Dirección General de Operación Portuaria.
3. Se construyó Puerto Madero, en Chiapas, iniciándose su operación el 1º de junio de 1975.
4. Se iniciaron las construcciones del Puerto Lázaro Cárdenas, que concluyeron en su primera fase en 1976.
5. La Dirección General de Aduanas dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de las Administraciones de las Aduanas Marítimas, puso en vigor una serie de modalidades de carácter administrativo en los puertos

Entre 1976 y 1982 impulsó la Marina Mercante consolidando la flota petrolera y construyendo los cuatro astilleros más importantes del país: Veracruz, Mazatlán, Guaymas y Ensenada.

4.3 Los Puertos

Los primeros puertos artificiales que se conocen son los de Tiro y Sidón, construidos entre los años 2000 y 1500 A. de C.; posteriormente a ellos, es el puerto de Alejandría (año 200 A. de C.), con una dársena y faro, que es una de las maravillas del mundo. Fueron también importantes los puertos de Pireo, con sus tres dársenas y cartago, con dos dársenas unidas por un canal y protegidas por un rompeolas.

La clase de mercancía que se transporta a través del puerto influye notablemente en el desarrollo de éste: naturalmente, según se trate de mercancías a granel, carga general, petróleo, etc., el desarrollo de las instalaciones portuarias irá dirigido a servir el tráfico demandado y al mismo tiempo al adaptarse a un determinado tráfico, se producirá un aumento de la demanda.

El puerto no es simplemente el punto de enlace entre el transporte marítimo y el terrestre, sino que desarrolla una serie de funciones, en él están ubicadas industrias concretas que se consideran parte de la infraestructura del transporte marítimo ya que sin ellas sería imposible brindar el servicio, la infraestructura del transporte marítimo está formada por el mar, los puertos, los canales de peaje y la industria naval.

Se define puerto como el lugar de la costa, defendido de los vientos y dispuesto para la seguridad de las naves y para las operaciones de tráfico y armamento. Aunque la definición no es muy exacta porque existen puertos fluviales que no están en la costa y por algunos otros motivos, se tomará en principio esta definición que tiene gran amplitud. (Diccionario de la Real Academia Española).

La definición responde al puerto tradicional, pero el concepto de puerto ha ido cambiando a lo largo del tiempo siguiendo una evolución paralela a la del desarrollo industrial y del tráfico marítimo.

En los tiempos primitivos se utilizaron puertos que por sus condiciones naturales no necesitaban ninguna obra de protección o abrigo, limitándose las obras realizadas por el hombre a instalaciones de atraque en algunos casos, ya que en otros no era necesario porque las operaciones de carga y descarga se efectuaban estando los buques fondeados por medio de gabarras o embarcaciones pequeñas.

A medida que las necesidades del tráfico marítimo fueron aumentando, se realizaron obras en muchos puertos naturales, pero otros no reunían condiciones para la escala de buques cada vez mayores y para manipular volúmenes crecientes de mercancía, por lo que fueron abandonados o quedaron reducidos a otras actividades como por ejemplo las pesqueras. Al mismo tiempo se fueron estableciendo puertos en lugares de la costa que no reunían condiciones naturales y que exigían la ejecución de obras artificiales de abrigo y protección contra las olas y el viento.

En la época de la navegación a vela, las obras de abrigo eran muy simples y estaban trazadas de forma que permitiesen las maniobras de entrada y salida de los buques, lo que obligaba a situarlas en lugares que no eran los más adecuados para garantizar una protección eficaz; por este motivo, los buques efectuaban generalmente las operaciones portuarias fondeados.

La aparición del ferrocarril y el buque de vapor, permitió un gran crecimiento del comercio marítimo, forzando a los puertos a una importante evolución. Como las operaciones de carga y descarga se realizaban más fácilmente estando los buques atracados, tuvieron que mejorarse los muelles de atraque y preparar a su lado superficies para almacenaje de mercancías; al mismo tiempo, al ser los buques mayores y necesitar espacios amplios para efectuar las maniobras, se

necesitó disponer de superficies de agua suficientes, lo que obligó a realizar obras de abrigo bastante alejadas de las de atraque.

Clasificación de los Puertos

Para hacer una clasificación de los puertos pueden seguirse diversos criterios; algunos autores se limitan a hacer una clasificación siguiendo un solo criterio, como puede ser por ejemplo la función que realizan de acuerdo a su objetivo (López, 1977) los puertos se clasifican en:

- Puertos destinados a mercancías.
- Puertos de pasajeros.
- Puertos de aprovisionamiento de combustible.
- Puertos pesqueros.
- Puertos de construcción naval.
- Puertos de tránsito o terminales.

Otros autores profundizan más en el tema, clasificando los puertos según diversos criterios por ejemplo existe una clasificación de acuerdo a sus condiciones naturales (Vigueras, 1977).

a) Puertos naturales

Son aquellos que están situados en lugares que reúnen condiciones naturales de fácil acceso y de seguridad y abrigo, sin necesidad de realizar ninguna obra artificial; a veces están situados en estuarios de ríos. Existen en el mundo numerosos puertos de esta clase, entre otros, Nueva York, Hamburgo, Londres, Southampton, etc.

b) Puertos protegidos

Son aquellos cuya protección natural es insuficiente, siendo necesario complementarla con obras artificiales. Normalmente las obras de abrigo consisten en un gran dique que arranca de un cabo o de un punto avanzado en la costa.

c) Puertos artificiales

Están situados en lugares que aparentemente al menos, no reúnen condiciones naturales satisfactorias, siendo totalmente contruidos por el hombre.

d) Fondeaderos

Se llaman fondeaderos a los puertos más o menos abrigados, en los cuales pueden permanecer fondeados los buques con suficiente garantía.

Clasificación según su emplazamiento.

Esta clasificación se refiere a la situación con relación al mar y a la costa. Se dividen en puertos exteriores, puertos interiores, siendo los primeros los que están situados en la costa y abiertos al mar y los segundos, los que están en el interior del territorio, abiertos a un río o un canal pueden dividirse en:

1. Los puertos ganados al mar. Están contruidos sobre el fondo del mismo ganándole terreno por medio de rellenos, construcción de muelles, espigones, etcétera.
2. Puertos excavados sobre tierra. Los puertos excavados en tierra son los contruidos dragando o excavando en el interior, en lugar de avanzar hacia el mar; se hacen así cuando las condiciones naturales lo hacen más favorable.
3. Puertos mixtos. Los puertos mixtos, como indica su nombre, son aquellos cuyas obras están en parte ganando terreno al mar y en parte excavadas. Entre estos puertos se encuentran La Havre, Los Angeles, etc.

Clasificación según su destino.

Teniendo en cuenta su destino, pueden clasificarse los puertos en:

- I. Puertos militares. El concepto de los puertos militares ha evolucionado mucho. Cuando se construyeron muchos de ellos. Hace dos siglos o más, se situaron en el interior de grandes bahías, buscando la protección contra los posibles ataques de las escuadras enemigas. En la actualidad, los puertos militares clásicos no proporcionan protección a los buques contra

proyectiles de largo alcance o ataques aéreos, por lo que interesa más situarlos en lugares en los que la salida a la mar sea fácil.

- II. Puertos de mercancía general. Son los dedicados a este tipo de mercancía que es transportada por buques de línea regular. Estos puertos exigen amplios espacios de almacenamiento tanto al aire libre como cubiertos.
- III. Puertos de graneles. Son los dedicados al tráfico de mercancías a granel, en general de bajo precio y que por sus características físicas hacen posible su manipulación por medio de instalaciones muy mecanizadas como silos; cintas transportadoras, etc. exigiendo muy poca mano de obra.
- IV. Puertos petroleros. Son los dedicados al tráfico del petróleo crudo y sus derivados. En muchos casos son realmente, puertos exclusivos para petróleo. Podemos dividirlos en puertos terminales de carga de petróleo crudo, puertos al servicio de refinería y puertos para almacenaje y distribución de productos. Estos últimos pueden estar situados dentro de puertos destinados a actividades diversas, pero en zonas alejadas de ellos, debido al peligro que las operaciones de carga y descarga pueden presentar si se realizan en lugares a los que tengan acceso personas no especializadas.
- V. Puertos de pesca. Tienen unas características propias debido al tamaño de los buques y al hecho de ser, al mismo tiempo, lugares de comercialización de una mercancía que es perecedera y por ello, exige una rápida salida. La congelación del pescado a bordo se está desarrollando muchísimo y los puertos para pesqueros congeladores deben tener distintas condiciones que los puertos para los pesqueros tradicionales, necesitando almacenes frigoríficos adecuados y los oportunos medios para manipular la mercancía que tiene unas características específicas.
- VI. Puertos de recreo. Están adquiriendo una gran importancia con el desarrollo del turismo y del nivel de vida. En muchos casos, se destina a

este fin una zona del puerto comercial, pero en otros casos, los puertos de recreo están contruidos especialmente para atender a las embarcaciones deportivas.

4.4 Sistema Portuario Nacional

Los puertos marítimos de un país constituyen uno de sus activos logísticos estratégicos más relevantes, dada su participación en el intercambio internacional de bienes. De acuerdo con estadísticas de la Organización Mundial de Comercio más del 80% de las mercancías que se comercializan en el mundo se mueven por vía marítima, siendo los puertos los nodos que permiten operar dicho intercambio. Quizá el modo de transporte que más impacto ha tenido por la globalización en los últimos 20 años ha sido precisamente el marítimo, considerando su amplia cobertura geográfica, los grandes volúmenes que se pueden desplazar por este medio y el alto nivel de eficiencia con el que esto se logra (IMT y Marina Mercante, 2012).

Desde el punto de vista de su función física, los puertos son instalaciones provistas de espacios de aguas tranquilas que permiten la conectividad entre el medio marítimo y el terrestre, mediante la existencia de tres zonas principales: la zona marítima o de acceso, la zona terrestre para maniobras y la zona de enlace con los modos terrestres.

La primera de ellas está constituida por las obras y el señalamiento marítimo que permite la entrada de las diferentes embarcaciones que arriban al puerto, a través del canal principal de acceso, la dársena de la ciaboga y los canales secundarios hacia sus distintas posiciones de atraque. Su capacidad está limitada, por una parte, al ancho de los canales y al diámetro de la dársena, así como a la profundidad mínima de sus aguas, que es conocida como el calado.

La denominada zona terrestre, está integrada principalmente por los muelles ubicados en las diferentes terminales con las que cuenta cada puerto comercial, con base en su vocación a los distintos tipos de mercancías (gráneles, líquidos,

vehículos, carga general, refrigerada y contenedores, entre otras) y al equipamiento de que disponen para efectuar las maniobras de carga y descarga de los buques.

Cada terminal cuenta con cierto número de posiciones de atraque donde se atiende a los barcos en razón de su eslora (longitud) y del calado mínimo necesario de acuerdo con el tonelaje que transporten. Su capacidad está determinada por el largo de los muelles y por el rendimiento y productividad de su equipamiento, el cual comúnmente se mide por el número de operaciones realizadas o por las toneladas manejadas por hora.

Dentro de la zona de enlace, se encuentran las superficies e instalaciones que permiten el acceso, circulación, estacionamiento y operación de los modos de transporte terrestre de carga, así como las destinadas al almacenamiento de transferencia de las mercancías operadas, tanto de importación como de exportación. También comprende los circuitos de reconocimiento aduanero, bodegas fiscalizadas y las oficinas de las distintas autoridades, servicios y actores privados que actúan dentro del recinto portuario.

La importancia de un puerto marítimo para un país radica por una parte en su *foreland*, determinado por el número de puertos que a nivel mundial constituyen sus mercados potenciales y que son enlazados por los servicios de línea de las navieras que escalan en ellos, a través de las diversas rutas marítimas.

Por otra parte, se encuentra el denominado *hinterland*, definido como la zona de influencia económica de un puerto marítimo hacia el interior del territorio del país al que pertenece y que incluso puede extenderse hacia otras naciones colindantes. Sus límites están condicionados a la existencia de infraestructura de conectividad terrestre, tanto carretera como ferroviaria, cuya capacidad, extensión y especificaciones, permitirán la operación de los servicios de transporte asociados a ella, con un determinado nivel de eficiencia. Cabe mencionar que en la medida que un puerto mejore o amplíe su *hinterland*, tendrá

la posibilidad de también aumentar su foreland, debido al incremento en la capacidad comercial del puerto hacia el exterior, haciéndolo más atractivo para los exportadores y las líneas navieras.

El país dispone, en sus 11,500 km de litorales, de alrededor de 117 instalaciones portuarias de distintos tipos y vocaciones, entre las que se cuentan puertos de abrigo, comerciales, industriales, petroleros, pesqueros, turísticos y para fines militares y de seguridad nacional. A través de ellos, principalmente los comerciales y petroleros, México realiza una creciente actividad de intercambio internacional de bienes y mercancías con prácticamente todas las naciones del planeta.

Las instalaciones portuarias comerciales de mayor relevancia en el país, por el volumen anual de mercancías que operan (con excepción del petróleo), así como por el número de navieras extranjeras que en ellos operan y sus frecuencias de servicio, son los puertos de Manzanillo y Lázaro Cárdenas en el litoral del Pacífico, y los de Veracruz y Altamira en el litoral del Golfo. Mediante ellos, México mantiene relaciones de intercambio internacional marítimo con países de los 5 continentes, a la vez que aportan más del 95% del tonelaje de carga contenerizada que se mueve en los puertos mexicanos. (IMT y Marina Mercante, 2012).

4.5 La modernización del sector portuario

El proceso de modernización del sector requirió de un cambio muy significativo en la regulación de la actividad portuaria y de la Marina Mercante, separando en dos instrumentos jurídicos modernos dicha regulación:

En primer término, la Ley de Puertos promulgada el 19 de julio de 1993 planteó un nuevo marco de operación portuaria, mediante el que se promovió y fomentó la inversión privada nacional y extranjera, tanto en la administración de los bienes que integran los recintos portuarios como en lo que atañe a la eficiencia en la prestación de los servicios que se requieren en los puertos, actividades que

anteriormente habían sido asumidas por el Gobierno Federal, por el conducto de sus órganos y entidades paraestatales. La Nueva Ley de Puertos prevé entre otras cosas, la creación de una figura innovadora, la Administración Portuaria Integral (API) constituida legalmente como una sociedad mercantil, que asume todas las funciones administrativas dentro de un puerto incluyendo planeación, promoción y construcción de infraestructura.

El otro instrumento jurídico, la Ley de Navegación, promovió el desarrollo de la Marina Mercante a través de la simplificación, flexibilización y liberación de requisitos para incrementar la flota nacional en sus servicios de altura y cabotaje; igualmente, en lo relativo a los trámites de arribo y despacho de embarcaciones, se abrieron posibilidades de participación para los particulares en el señalamiento marítimo, ayuda a la navegación y a la inspección de embarcaciones; se trató con amplitud y claridad lo referente a la contaminación marina y al rezago de embarcaciones, con ello se dio certidumbre a la actividad comercial marítima mediante reglas claras para las distintas acciones y contingencias para la formación y capacitación de las tripulaciones, así como para la definición de la personalidad jurídica y las funciones de la tripulación; se precisaron las funciones de la autoridad marítima y se liberalizaron el pilotaje y los servicios marítimos portuarios.

En 1994 se instrumentó el programa integral para el desarrollo de la Marina Mercante en un marco de concertación entre navieros, usuarios y autoridades involucradas.

4.6 Puerto Chiapas²

Puerto Chiapas es considerado como uno de los 16 puertos de altura en México, debido a su actividad económica de comercio exterior, además de brindar una oferta turística para quienes buscan un contacto cercado con la naturaleza y la cultura chiapaneca.

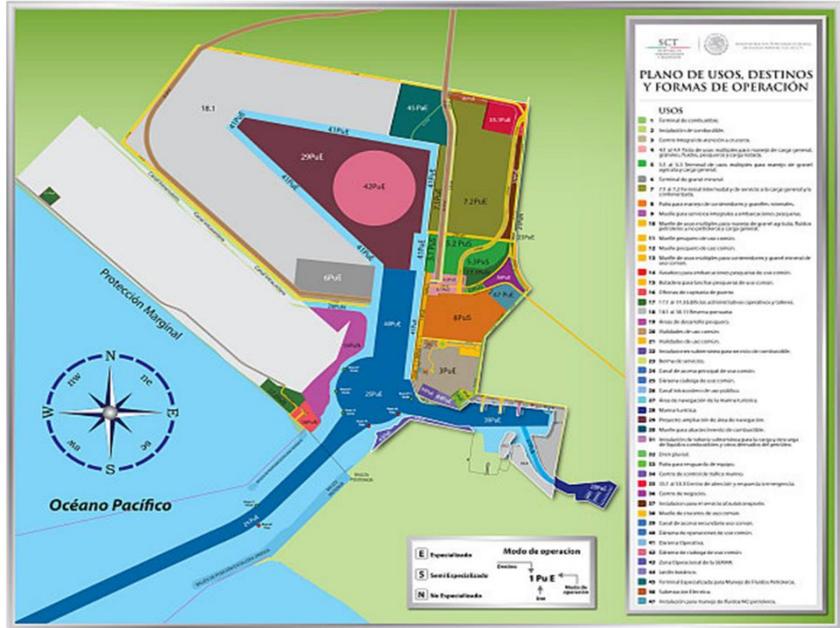
²<http://www.puertochiapas.com.mx>

Es operado por La Administración Portuaria Integral de Puerto Madero S.A. de C.V, la cual es una entidad federal encargada de administrar las instalaciones portuarias, brindando el servicio de infraestructura para el intercambio de mercancías de comercio exterior y servicios turísticos. Convirtiendo a Puerto Chiapas en un polo de desarrollo comercial y logístico para la Frontera Sur de México. Lugar idóneo para desarrollar nuevas oportunidades de negocios ya que cuenta con una eficiente infraestructura portuaria: Terminal de Usos Múltiples, Terminal de Contenedores, Terminal de Granel Agrícola, Muelles de pesca, Suministradora de Combustible e IFO y un Centro Integral de Atención a Cruceros, lo que permite desarrollar nuevas oportunidades de negocio.

Infraestructura

La infraestructura actual del puerto posee excelentes condiciones para el arribo de buques de gran porte; cuenta con una banda de atraque de 625 m, un canal de navegación con una longitud de 950 m, una amplitud de 350 m y 100 m de ancho en su canal de acceso, una dársena de ciaboga de 450 m de diámetro, con una profundidad de 11 metros en todos ellos y tiene un confiable señalamiento marítimo.

Figura 9. Usos, destinos y formas de operación



Fuente: Programa Maestro de la API 2006-2011.

Está en condiciones de recibir buques Portacontenedores de 1era y 2da generación, Graneleros de hasta 30,000 ton., Roll on Roll off hasta de 30,000 ton. Cruceros hasta 115,000 TBR pues tiene 33 pies de calado, además de tener un área de almacenamiento de 2500 m2 y un cobertizo de 630 m2 así como 22,300 m2 de patios (Plan Maestro de la API, 2006-2011).

Figura 10. Medidas de Puerto Chiapas

Canal de Acceso	Profundidad 11 m
	Longitud 950 m
	Amplitud 350 m
	Señalamiento marítimo
Dársena ciaboga	Diámetro 450 m
	Profundidad -11 m
Dársena de operaciones	Amplitud 350 m
Muelles	625 m
Calado oficial	9.75 m

Fuente: Programa Maestro de la API 2012-2017.

Figura 11. Medidas necesarias para ser puerto de altura

Condiciones de la navegación internacional	
Canal de Acceso	Profundidad 11 m
	Longitud 950 m
	Amplitud 350 m
	Señalamiento marítimo
Dársena ciaboga	Diámetro 450 m
	Profundidad -11 m
Dársena de operaciones	Amplitud 350 m
Muelles	Usos múltiples 150 m
	Contenedores 250 m
	Cruceros 225 m
Calado oficial	10.05 m

Fuente: Puertos y Marina Mercante, 2015.

Programa Maestro de Desarrollo Portuario de Puerto Chiapas 2012 - 2017³

El Programa Maestro de Desarrollo Portuario 2012-2017 es congruente con los programas establecidos a nivel nacional como el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Sectorial, Plan Nacional de Infraestructura y lo señalado en las políticas establecidas para el sector, y se alinea a lo establecido en los objetivos del Sistema Portuario Nacional, para su ejecución en el periodo señalado.

La Administración Portuaria Integral de Puerto Madero S.A de C.V., elabora el documento denominado Programa Maestro de Desarrollo Portuario de Puerto Chiapas, para el periodo 2012 - 2017, dando cumplimiento a lo dispuesto en el artículo 41 de la Ley de Puertos y artículo 39 de su Reglamento y de los derechos y obligaciones derivados de la Concesión que el Gobierno Federal le otorgó para el uso, aprovechamiento y explotación de los bienes del dominio público federal, la construcción de obras e instalaciones portuarias y la prestación de los servicios portuarios en Puerto Chiapas, así como la administración de los bienes que integran su zona de desarrollo, cuyo fundamento legal se encuentra contemplado en la Condición PRIMERA, del Título de Concesión, otorgado con fecha primero

³ <http://www.sct.gob.mx/puertos-y-marina/direccion-general-de-puertos/programas-maestros-de-desarrollo/> consultado el 26/11/2015.

de febrero de 1994 y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de junio de 1994.

El recinto actual fue autorizado el 15 de junio de 1994 y al plano de la Delimitación y Determinación del Recinto Portuario RPMAD-93-01 de septiembre 1993, y su Addendum de fecha 18 de junio de 1999. Cabe mencionar que existe un proyecto para la modificación de la delimitación del Recinto Portuario mismo que se encuentra en trámite ante la Dirección General de Puertos, mediante oficio API-DG- 0105/2012.

Figura 12. Principales unidades de negocio en Puerto Chiapas



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas.

Su evolución

Puerto Chiapas, anteriormente conocido como San Benito y aún denominado Puerto Madero, es una población y puerto ubicado en el estado de Chiapas, sobre la costa del Océano Pacífico en la zona sur del Soconusco, pertenece al municipio de Tapachula. Ubicado específicamente a 30 Km. aproximadamente de la Ciudad de Tapachula de Córdoba y Ordóñez. De acuerdo a sus coordenadas se localiza entre los paralelos 14 °32' 24" y 17°59' 08 " de latitud norte, los meridianos 90°20'32" y 94°07'13 longitud Oeste Costa Suroeste del Océano Pacífico. (API Puerto Chiapas, 2015).

Puerto Chiapas, inició movimientos de mercancías con un muelle de madera en los años del Porfiriato; en 1975 fue inaugurada la terminal de usos múltiples y muelles de pesca de "Puerto Chiapas", realizando exportaciones de banano y maíz en la década de los 80's.

Para el año de 1998 fue reactivada la planta enlatadora de Atún (contigua al recinto portuario), y con ello inicia su flota marítima a operar ininterrumpidamente a través de Puerto Chiapas; así mismo se mantuvieron las actividades pesqueras de barcos camaroneros y lanchas tiburonerías. En el 2000 se programa la rehabilitación y se inicia su expansión del puerto con la visión de atender nuevos sectores productivos.

Fue en el 2001 que se anunciaron los proyectos de infraestructura para lograr la modernización de Puerto Chiapas, con una inversión de 300 millones de pesos; iniciando en el 2004 de manera conjunta con el Gobierno del Estado la construcción de obras de infraestructura, a través de los trabajos de prolongación de la escollera oriente en 450 metros, la construcción de un muelle de 250 metros, y en el 2005 la construcción de un moderno Centro Integral de Atención a Cruceros con instalaciones confortables para la recepción de pasajeros. Generando con estas obras una nueva perspectiva para el puerto, “el mercado de los cruceros internacionales”.

En el 2005 Puerto Chiapas cumplió satisfactoriamente con una importante labor en materia de seguridad nacional, brindando servicios de apoyo para la recepción de barcos cargueros, Ro-Ro, buques tanque y barcos de la Armada de México, para realizar un puente marítimo y atender la emergencia provocada por el Huracán Stan, que dejó incomunicada la región del Soconusco.

En febrero de 2006 fue inaugurada la terminal de cruceros con la llegada del buque "TheWorld"; contando con infraestructura especializada para la atención de este tipo de embarcaciones con un calado de 32 pies. Durante el periodo del 2007 al 2010, se realizaron obras complementarias para detonar a Puerto Chiapas como un Puerto Multipropósito en el Pacífico; entre estas obras destacan la habilitación de la terminal de contenedores con instalaciones para el manejo de carga perecedera, construcción de un nuevo acceso vial, obras de dragado de construcción y mantenimiento, entre otras.

En el 2010, se reactivó la actividad comercial del puerto, con la operación de productos como maíz, fertilizante y banano. Actividades preponderantes del

puerto por línea de negocios. En función de la evolución que ha tenido el origen y destino de la carga que mueve Puerto Chiapas ha sido clasificado tradicionalmente como un puerto de ámbito regional; sin embargo, en 2010 el Puerto registró un importante dinamismo en los volúmenes de cargas operadas como se puede observar en los textos siguientes:

- Granel Mineral. El movimiento registrado en los últimos años ha sido operado a través, tanto de la terminal de Usos múltiples como de la terminal de contenedores. Se promueve el establecimiento de una terminal especializada para granel mineral. En 2010 se importaron 5,000 toneladas de fertilizante con una maniobra semiespecializada.
- Granel Agrícola. Para esta unidad de negocio se cuenta con la terminal de usos múltiples las actividades preponderantes realizadas en este sector fueron en el 2010, año en el que se recibió una embarcación con 12,000 toneladas de maíz procedentes del Puerto de Topolobampo, Sinaloa, y a través de una maniobra semiespecializada, se alcanzó un rendimiento de descarga de 172 toneladas por hora buque; con lo anterior se detono el interés por comercializadoras, para desarrollar instalaciones especializadas que generen mayor competitividad en este sector.
- Turísticas, Cruceros y embarcaciones de Recreo. La terminal especializada de cruceros permite atender buques de hasta 311 metros de eslora y hasta 5,000 pasajeros en instalaciones adecuadas y planificadas para la operación de tours, guías de turistas, taxistas, restaurant, bar, alberca y diferentes amenidades que muestran de los atractivos y tradiciones de Chiapas.
- Veleros y yates. En el año 2008 se iniciaron las obras de construcción de la Marina Turística y se realizan gestiones para la incorporación al Recinto Portuario y será operada por la iniciativa privada. Hasta en tanto sea inaugurada dicha instalación se continúa recibiendo en la dársena de operaciones.
- Las bellezas naturales y arqueológicas del Estado a través de Puerto Chiapas estarán accesibles para el turista de cruceros. Con base en un

análisis del mercado potencial para Puerto Chiapas, arrojan en principio y bajo una perspectiva conservadora, resultados satisfactorios en las distintas premisas establecidas para este proyecto.

4.7 Instalaciones portuarias

Actualmente existe una flota camaronera chiapaneca de 4 embarcaciones, las cuales operaron en la última temporada 679 toneladas de productos del mar, así mismo, en la temporada de pesca atracan en los muelles embarcaciones provenientes principalmente de Mazatlán, Topolobampo y Salina Cruz.

El recinto portuario según el título de concesión está conformado por un área de 589.56 has, de fecha 01 de septiembre de 1993.

Áreas de almacenamiento

En este espacio se almacenan los contenedores de exportación accesibles y lo más cercano posible de los muelles donde se desarrollan las operaciones de los buques, intentado maximizar los resultados de las operaciones.

Obras de protección

Su función principal ha sido mantener los canales de navegación minimizando el azolve y los aportes de material a las áreas navegables del puerto, así como la protección del poblado en la erosión presentada en la zona poniente, dichas obras de protección.

Áreas de agua

Figura 13. Áreas de agua y zonas navegables de Puerto Chiapas



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas.

Señalamiento marítimo

Un requerimiento esencial de un puerto moderno, es la marcación clara y sistemática de los canales y dársenas por donde efectúan su entrada, salida y navegación interna las embarcaciones que arriban al puerto. Una característica de todo tipo de señal es su alcance geográfico o sea, la distancia desde la cual puede ser observada durante el día y esta se encuentra en función de la altura del límite superior de la señal sobre el nivel del agua variando de acuerdo con la altura del observador con el mismo nivel. Otra de las principales características es la señal luminosa es su alcance luminoso, es decir la distancia entre la fuente de luz y el punto más lejano desde el cual pueda ser observada la luz por el ojo humano normal, este alcance está en función de la potencia efectiva de transmisibilidad de la luz, de la luminosidad de la fuente de luz y de su altura sobre el nivel del agua.

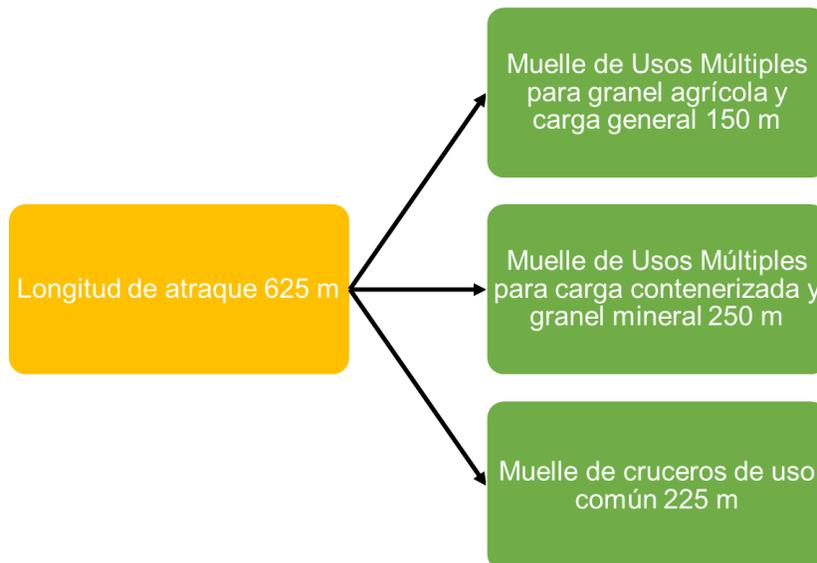
Puerto Chiapas considera operaciones 24 horas del día, razón por la cual el puerto cuenta con señalamiento marítimo diurno y nocturno y se da cumplimiento a los estándares de la Asociación Internacional de Ayudas a la Navegación y autoridades de faros, por sus siglas en inglés **(IALA)**.

Obras de atraque

Su función principal es permitir el acercamiento del buque a tierra para facilitar el paso de la mercancía del medio terrestre al medio marino, entre las obras de atraque principales pueden citarse las siguientes: o Muelles o Plataformas y pantalanes o Duques de Alba o Estructuras flotantes.

En puerto Chiapas se considera operaciones de todas las unidades de negocio establecidos, se busca la satisfacción de los requerimientos de las embarcaciones (ver figuras 14 y 15).

Figura 14. Principales obras de atraque en la dársena de operaciones

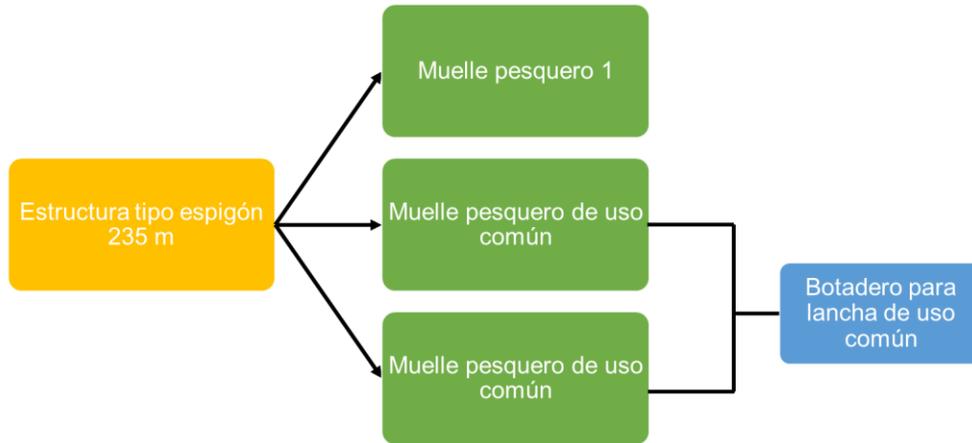


Fuente: Archivo API Puerto Chiapas.

Principales obras de atraque en el canal de acceso secundario

El recinto cuenta con diferentes terminales e instalaciones que son utilizadas por operadores que cuentan con infraestructura especializada para los movimientos de transporte de personas y carga, así como pesca. Estas terminales e instalaciones son de usos públicos y comunes.

Figura 15. Canal de acceso secundario



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas.

Vialidades

Las vialidades construidas en puerto Chiapas garantizan el flujo vehicular el desalojo y recepción de mercancías, así como el establecimiento y vialidades para los movimientos de los pasajeros que son desembarcados en la terminal de cruceros, así mismo se considera vialidades perimetrales de seguridad para evitar posibles invasiones a las áreas de desarrollo del puerto, así mismo se cuenta con las vías del ferrocarril próximas a ser rehabilitadas.

CAPÍTULO V EVALUACION DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS EN PUERTO CHIAPAS

5.1 Antecedentes

Puerto Chiapas comenzó operaciones en 1975 pero registró sus primeros movimientos de carga 13 años después, hubo varios esfuerzos para que creciera y pudiera migrar a un puerto de altura, pero no se alcanzó la meta, fue construido con el propósito de atender exportaciones de productos agrícolas e industrializados en la región Soconusco con conexión vía terrestre y aérea por medio del aeropuerto internacional de Tapachula.

Se ubica en la frontera sur de México con centro américa, además de contar con un destacamento de la marina sin embargo durante muchos años el puerto no registró movimientos importantes de carga, al ser un puerto artificial requiere de mantenimiento en la infraestructura y los recursos económicos deben obtenerse del cobro por las operaciones que ahí se realizan.

Figura 16. Conectividad del puerto.



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas

Desde su fundación la actividad prácticamente era pesquera, pequeñas lanchas y tiburoneros, con operación comercial de mercancías esporádicas y así hasta 1988 (13 años) no hubo un movimiento de carga significativo y pasaron otros

años sin cargas, hasta 1992 se registraron 194.1 miles de toneladas y en 1993 se movieron 188.9 mil toneladas, los cultivos que destacaron fueron plátano y maíz, con lo cual el puerto parecía haber despegado, sin embargo en ese año los precios internacionales de los productos agrícolas bajaron drásticamente y los productores terminaron con sus compromisos internacionales (Programa Maestro API Puerto Chiapas, 2005).

Entre 1996 y 1997 no hubo carga alguna, en 1999 se exportaron 4 mil toneladas de azúcar, pero una vez más los precios internacionales cayeron y se cancelaron las exportaciones, en 2001 se exportaron 36,000 toneladas de cemento. La industria pesquera alcanzó en el 2004 las 21,795 toneladas, con un valor estimado de 408.7 millones de pesos, la principal especie capturada en la pesca fue el atún. La actividad pesquera ha observado dos tendencias, la relacionada con el atún consolidando un proceso importante de industrialización y la del tiburón, manteniendo un alto grado de rusticidad (Programa Maestro API Puerto Chiapas, 2005).

El flujo comercial ha sido menor comparado con los puertos importantes del país, pero Puerto Chiapas es una instalación estratégica para el país, es la primera frontera marítima con los países centroamericanos, tiene vigilancia permanente de la marina, el principal competidor es Puerto Quetzal de Guatemala, pero se disputa las operaciones comerciales con otros puertos de la región.

Los fenómenos meteorológicos sufridos en la costa de Chiapas en 1998 con el huracán Mitch y 2005 con el huracán Stan, convirtieron súbitamente al puerto en la única forma viable de abastecer la región con servicios de apoyo para la recepción de barcos cargueros Roll on Roll off, buques tanque y barcos de la Armada de México, para realizar un puente marítimo y atender la emergencia provocada, hubo una importante reactivación de carga, recibándose 50 mil toneladas de carga en 17 embarcaciones estos dos fenómenos dejaron incomunicada la región Soconusco (Entrevista Gerencia Comercial API, 2015).

La construcción de un puerto marítimo va más allá de cumplir una función humanitaria, la incidencia de fenómenos meteorológicos es algo fortuito, en ningún documento revisado ni en las entrevistas indica que este sea uno de los objetivos, es decir el puerto en este caso cumplió una función social temporal.

Hasta hoy ha recibido subsidios del Gobierno Federal por montos que correspondieron 80% de los costos anuales de mantenimiento del puerto durante los últimos años. Por lo que la reactivación del puerto debería derivar en una maximización de los ingresos que le permitieran alcanzar la autosuficiencia financiera al cierre del ejercicio del año 2008, de acuerdo al Plan Maestro API 2006-2011 que establecía como objetivo lograr la autosuficiencia financiera a través del cumplimiento de los siguientes objetivos estratégicos:

- Maximizar los ingresos

Sobre la base del incremento de operaciones en el puerto, se realizarán acciones para fomentar el crecimiento de los ingresos se buscará lograr la estabilidad financiera. Además, buscar la determinación de un esquema tarifario basado en la productividad.

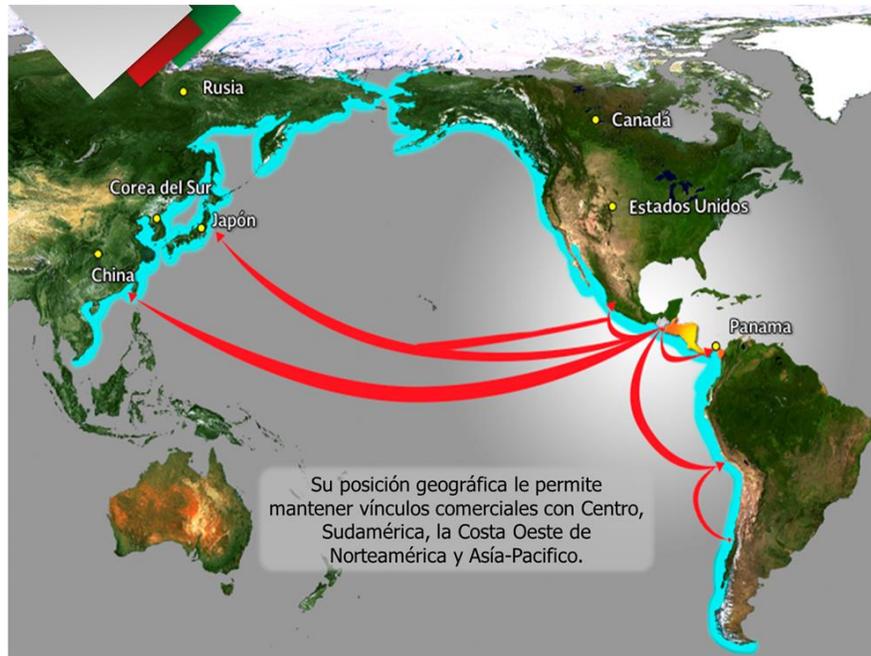
- Minimizar costos

Llevar a cabo la aplicación en tiempo y forma del presupuesto de egresos buscando la optimización de los costos que deriven en aumento de la competitividad y permitan realizar inversiones productivas. Parte importante la constituirán los egresos que en materia de mantenimiento preventivo se dé a las instalaciones, previendo los altos costos que los correctivos significan en función de la infraestructura instalada.

- Aumentar la rentabilidad

Lograr en la gestión alcanzar niveles adecuados de rentabilidad con impacto económico y social. Asimismo, situar en los estándares nacionales la rentabilidad financiera de la Entidad en función del modelo establecido para los puertos del Sistema Portuario Nacional (SPN).

Figura 17. Conectividad internacional de Puerto Chiapas.



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas

A pesar de no alcanzar las metas planteadas al 100%, la SCT de acuerdo con el contrato de concesión el subsidio debería de haber terminado en el 2016, por lo que los esfuerzos de la dirección han aumentado en aras de que el mantenimiento y operación se obtenga de a partir de las operaciones comerciales y no recibir ningún subsidio de la federación (Gerencia Comercial API, 2015).

Para el año 2015 dichos objetivos no se alcanzaron, ello implica que es un puerto que continúa siendo subsidiado por el gobierno federal, se invierten millones de pesos anuales, que están generando un espacio de desarrollo en el Soconusco de Chiapas en la frontera marítima sur de México y que con planeación y esfuerzos en conjunto del gobierno federal, estatal, municipal y la iniciativa privada sin duda deberá ser un detonante para la inversión y para el desarrollo de la región, con su consolidación, se espera que aumentará el flujo de mercancía tanto de importación y exportación rumbo a centroamérica y el resto del continente americano.

5.2 La Propuesta Gubernamental

Las políticas públicas en general van encaminadas a combatir la pobreza y desigualdad social, además de estimular al sector productor para comercializar al exterior del país, en este caso a varios años de haber ejecutado el proyecto de rehabilitación 2001-2006 no se ha evaluado el impacto que trajo a la Región Soconusco del Estado de Chiapas.

En el período mencionado, se manejaron diversos montos en cuanto a lo que invirtió el gobierno en el reacondicionamiento del puerto, las cifras oscilan entre 700 a 1000 millones de pesos.

“El arribo a Puerto Chiapas, por primera vez, del lujoso crucero *The World*, donde la comitiva presidencial fue invitada a comer, fue la ocasión para inaugurar las instalaciones portuarias con una inversión superior a 700 millones de pesos que se demoraron más de 30 años” (Vargas, 2006).

Figura 18. El presidente Vicente Fox, durante la inauguración de las instalaciones de Puerto Chiapas



Foto: Notimex/Ariel Gutiérrez

El gobernador en turno expuso que “Aquí hay una demostración de lo que se puede hacer cuando trabajamos juntos presidente; para este año tenemos previsto todavía 100 millones de pesos en este puerto, para hacer el patio de carga para los contenedores, y vamos a llegar a más de 800 millones de pesos cuando concluya obra” (Salazar, 2006).

Como parte de la investigación desde marzo de 2014 hasta el 16 de octubre de 2015 se realizaron varias gestiones para recolectar información ante la Administración Portuaria Integral de Puerto Chiapas y diversas secretarías tanto del gobierno federal como estatal sin éxito, se tuvo que realizar la solicitud a través del Instituto Nacional de Acceso a la Información Pública (INAI) obteniendo resultados después de más de un año.

Entre el año 2001 y 2006 la Dirección de Obras Marítimas ejecutaron obras en Puerto Chiapas “San Benito” las cuales beneficiaron a 9,557 habitantes con una inversión de \$495,040,177.82 como una estrategia para relanzar el puerto, de este monto el gobierno federal aportó 75 por ciento de los recursos y el gobierno del estado (Presidente Fox y Pablo Salazar), para ser aplicados a la infraestructura y ampliación de las escolleras y construir una terminal de cruceros (Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 2015).

La población objetivo fue en un principio los productores agrícolas del Soconusco, ya que esta región es una de las más productivas del estado de Chiapas (mango, plátano, café, rambután), por lo que el volumen de producción aumentó la capacidad de mover las cargas e incrementó la confianza de los productores en el puerto como medio para transportar, generando más operaciones comerciales, que ahora mismo se distribuyen y comercializan no solo en esta zona del país, también en el mercado internacional (Dirección General de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 2015).

La rehabilitación planteada en 2001 era para hacer una obra muy importante, la ampliación de la escollera oriente en 450 metros, construir un muelle de 250 metros, especialmente habilitado como una terminal de cruceros, así como el

dragado de la zona de acceso a los muelles (Entrevista Gerencia Comercial API, 2015).

La marea del Océano Pacífico es constante, ya que es mar abierto y con frecuencia se mete a los muelles y arrastra arena que hay en el fondo del mar, ocasionando la necesidad de estar dragando año con año para evitar que se azolven, en caso de no dragar no pueden entrar los barcos de gran calado, la profundidad del canal de navegación exigido para un puerto de altura es de más o menos de 11 metros, para ayudar a que no se azolve el puerto la escollera reduce la entrada de arena hacia las zonas de los muelles, evitando que los barcos encallen.

Figura 19. Longitud de la escollera de 950 metros



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas

5.3 La Administración Portuaria y la creación de una zona industrial

La Administración Portuaria Integral (API) en Puerto Chiapas tiene una instalación muy competitiva, sin embargo, contrasta con la zona contigua porque tiene muy pocos espacios con infraestructura adecuada, estructura todavía muy incipiente y por tanto, hay que incentivar a quienes van a utilizar el puerto ya sea como exportadores e importadores, es decir que se requiere darle confianza a inversionistas.

Hay un parque agroindustrial que va ligado al desarrollo del puerto que deberá industrializar lo que se produce o extrae en esta región de Chiapas, para que dichos productos finales obtenidos tengan salida por el puerto y por ferrocarril, ello significa que hay un proyecto de transporte multimodal que estará cristalizándose en los próximos años.

“El puerto cuenta con la disponibilidad de reservas de terreno para la instalación de nuevas industrias y empresas cuya actividad productiva requiera de su establecimiento en el Recinto Portuario o su zona adyacente conformada por el Parque Industrial y el Recinto Fiscalizado Estratégico promovido por el gobierno del Estado de Chiapas” (Plan Maestro API Puerto Chiapas, 2005).

En el parque industrial están las empresas siguientes: Empacadora de atún HERDEZ, PROCESA, empresa chiapaneca que surgió de una iniciativa de unos alumnos del Tecnológico de Monterrey quienes consiguieron inversión; actualmente comercializa atún embolsado de aleta azul y en la región tiene gran aceptación su consumo, esta empresa sigue en crecimiento, exporta y recibe sus insumos por el puerto. Otra empresa que realiza operaciones en el puerto es CAFESCA, que es una planta liofilizadora, su mercancía la mueve en barco, es la primer liofilizadora en toda América Latina. En 2014 inició operaciones los silos de GRAMOSA fueron inaugurados, esta otra empresa que está trabajando con los productores locales.

Se considera que el parque industrial es una inversión que va a permitir que los productores utilicen y aprovechen adecuadamente el puerto y que vayan

generándose proyectos relacionadas con este tipo de transporte, que hasta hace algunos años no se habían podido implementar, tiene una zona fiscal importante con ciertas exenciones fiscales, esta inercia comenzará a generar confianza para los proyectos de los inversionistas y productores agrícolas en la zona de influencia del puerto y sin lugar a dudas rendirá frutos provocando que aumente de forma significativa las operaciones comerciales en Puerto Chiapas, es un puerto que tiene precios muy competitivos para motivar el movimiento de cargas (Entrevista Subdelegado SCT Chiapas, 2015).

Con el aumento de operaciones por la instalación de La terminal de PEMEX la API cobrará por usar los servicios portuarios lo que contribuirá para que el Puerto sea autosustentable.

Dicha terminal de combustible se construyó por un inversionista privado para dotar a las embarcaciones de combustibles, no con pipas si no con la tecnología apropiada para los barcos, esto le da una fortaleza que no tenía en el periodo 2001 – 2006, el ferrocarril estaba incompleto, ahora existe un espacio para operar cruceros y hay movimiento de cargas y sigue creciendo.

La API Puerto Chiapas ha estado siendo subsidiada desde el año 2005 por la federación, es decir que hasta el año 2015 son 10 años, la brecha del subsidio, ya está llegando a un punto de equilibrio, en 2 o 3 años se puede llegar a ya no necesitarlo a partir de este momento todas las obras de mantenimiento se pagarán con el dinero obtenido por los pagos por uso del puerto.

5.4 La Actividad Comercial y Productiva

En lo referente a las operaciones comerciales (cargas), no han crecido con la fluidez y consistencia que se requiere, por un lado, se presentaba una dificultad con la infraestructura ferroviaria que conecta al puerto, fue dañada por el fenómeno meteorológico Mitch en 1998 y sin ferrocarril, no podía generar cargas con la capacidad que se requerían para financiar los gastos de operación del puerto, la carga a través del ferrocarril ligado con el puerto, el aeropuerto que

también se localiza a 5 km y por supuesto con el transporte carretero prevee estimular un flujo importante de cargas.

Con el huracán Stan octubre del 2005 la vía férrea de la costa chiapaneca fue colapsada hasta casi desaparecerla y hasta el año 2014 se concluyó un libramiento ferroviario para evitar pasar en el centro de la ciudad de Tapachula, con este libramiento se une al ramal ubicado en el ejido los toros hacia el puerto y con esta rehabilitación no se cruza por la parte urbana, llegando hasta el puerto directamente, la vía férrea se vuelve una herramienta para estimular el movimiento de cargas comerciales.

A partir del 2010 se reactivó la actividad comercial del puerto, con la operación de productos como maíz, fertilizante y banano. Impulsando en el 2011 la primera Ruta Fija Comercial operada por la Línea Naviera Hapang Loyd, la cual realizó su primer arribo el 16 de enero del 2011 con el buque portacontendor “MV Mercs Jaffna”, con 161.09 mts de eslora y 15,636 TRB el cual descargó 150 contenedores. Esta ruta comercial se programó para realizar arribos catorcenales teniendo como destinos: Puerto Chiapas - Manzanillo - Hacia el mundo. Durante sus operaciones se realizaron 19 arribos entre los cuales se exportó café, miel, mango, mineral; así como la importación de pianos, bebidas, refacciones, empaques y parafinas. Pero debido a la poca demanda de carga regional la Línea Naviera Hapang Loyd tuvo que postergar sus arribos (Gerencia Comercial API, 2015).

El plátano de la marca Chiquita se estaba exportando por Puerto Chiapas, mucho del producto de Chiapas sale por puerto Quetzal de Guatemala, lo mueven por esa ruta porque es más barato moverlo en barco. Después Chiquita empezó a mover sus barcos por Puerto Chiapas, las exportaciones fluían, pero en un momento hubo tráileres que no pudieron pasar la frontera, por restricciones aduanales y porque son dos carriles, lo que provocó retraso. El barco tiene que irse lleno, los costos a pagar resultan elevados al no ir la carga completa, como una alternativa de solución se juntaron a todos los productores chiapanecos pero aun así no se juntaba la carga completa de los contenedores solicitados, por lo

que se requería de los productores guatemaltecos, esto regresaba al problema original de los bloqueos en los puentes internacionales en la frontera y no pasaron los tráileres, por lo tanto el barco tuvo que esperarse un día más, elevó los gastos porque el barco paga por el uso de los servicios portuarios, además de que el plátano es un producto perecedero (Entrevista Subdelegado SCT Chiapas, 2015).

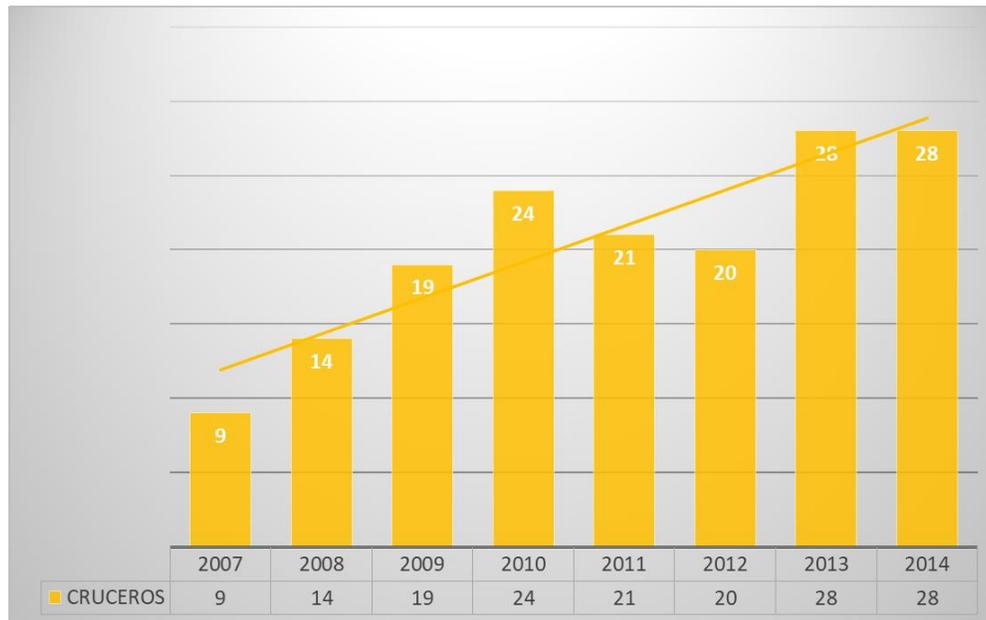
Para el año 2012 se agravó el problema porque también se requería mejor infraestructura carretera y trámites aduanales, aunado a las manifestaciones con bloqueos de personas que a veces de México y otras de Guatemala, cierran los puentes internacionales Suchiate I y Suchiate II en la frontera, esas razones llevaron a los directivos de Chiquita emplazar a la naviera para llenar los contenedores de acuerdo a las toneladas acordadas y que si no se completaba la carga ya no regresarían a Puerto Chiapas, tal como ocurrió, trayendo como consecuencia el abandono de las operaciones, con ese resultado se desplazaron nuevamente en puerto Quetzal en Guatemala, ello implica que hay muchas cosas por mejorar en el puerto.

Otra dificultad es el manejo de carga contenerizada en el puerto, ya que no tiene una línea de tráfico regular, por lo que esta se ha estado manejando con naves de Chiquita Brands, que es una empresa movilizadora de carga perecedera y de esta forma se ha mantenido una ruta frecuente entre Puerto Chiapas – Hueneme California en los Estados Unidos.

5.5 La Actividad Turística

En febrero de 2006 se inaugura la terminal de cruceros con la llegada del buque "TheWorld"; contando con infraestructura especializada para la atención de este tipo de embarcaciones con un calado de 32 pies. A partir de este arribo Puerto Chiapas comenzó a incursionar como destino turístico incrementando paulatinamente el arribo de cruceros, teniendo la capacidad de recepcionar dobles arribos de cruceros (entrevista Gerencia Comercial API, 2015).

Figura 20. Histórico de arribo de Cruceros



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas.

Puerto Madero, hoy llamado comercialmente Puerto Chiapas, a partir de la inversión aplicada entre 2001 y 2006, ha tenido un flujo importante en el turismo de cruceros, esta experiencia ha aumentado el arribo de cruceros y repuntado el movimiento de turistas, se ha convertido en una actividad del puerto y obviamente también tiene un impacto en la derrama económica y generación de empleos temporales, en el período 2007 - 2014 tuvo un crecimiento de 300%. (ver figura 20). Antes del año 2006 no había arribo de cruceros en Puerto Chiapas, pero a partir de 2006 llegaron 09, después 14, y finalmente 19 cruceros, convirtiéndose en un referente en esta región del Océano Pacífico.

Se ha creado un espacio cultural interesante en la región, la idea de la terminal de cruceros es tener visitantes frecuentes en Puerto Chiapas, para lo cual se ha definido una oferta turística, se ofrece, por ejemplo:

- ✓ Los Manglares hay tres zonas de manglares. Ubicado en el corazón de la Reserva de La Biosfera La Encrucijada, rodeado de los manglares mas altos del Pacífico Americano, en Costa Verde podrás hacer recorridos por manglares, lagunas y esteros, como El Aguaje y El Silencio, para observar

aves, cocodrilos, reptiles y otros animales que habitan este maravilloso lugar. Por medio de su Centro de Interpretación Ambiental y sus recorridos ecoturísticos los socios de Costa Verde te enseñaran la riqueza de esta parte de la Reserva. Hábitat de varias especies de tortugas marinas y de agua dulce: tortuga laúd (*Dermochelys coriacea*), parlama (*Chelonia mydas*), carey (*Eretmochelys imbricata*), golfita (*Lepidochelys olivacea*) y de agua dulce son: crucilla o cruzalluchi (*Staurotypus salvini*), sabanera (*Rhinochlemys pulcherrima*), negra (*Pseudemys grayi*), casquito amarillo (*Kinosternon scorpioides*).

- ✓ La Ruta del Café, recorrido a la Finca Hamburgo. Los visitantes podrán disfrutar de su hermosa arquitectura, maravillosos paisajes rodeados de plantaciones de café, habitaciones de lujo y un spa que lo hará sentirse a media cuadra del cielo
- ✓ Ruta del Plátano. Visita una cooperativa de plantación de plátanos y la comunidad rural que trabaja en conjunto para el mejoramiento de todos sus miembros, le permite familiarizarse con la historia de la región, su gente y sus tradiciones, así como el cultivo del banano y el proceso de cosecha, en seguida los conducen al centro comunitario local o la escuela, donde tendrán la oportunidad de conocer y mezclarse con los niños locales y los maestros dedicados y trabajadores sociales. Parte de las ganancias de este tour irán a este centro comunitario para el programa de aprendizaje y se le dará un kit que contiene algunas de las necesidades básicas de los niños día a día. Es una mezcla entre turismo social y agroturismo.
- ✓ La Zona Arqueológica de Rosario Izapa. Centro ceremonial fundado alrededor del año 1500 a.c. y que a partir del año 600 a.c. fue a lo largo de un milenio el más grande e importante centro civil y religioso de la llanura del Pacífico, de filiación, al parecer mixe-zoque, pero situado en el contacto con las tierras ocupadas por grupos mayas. Su importancia derivada del tráfico de cacao y probablemente de obsidiana importada. En la actualidad los vestigios aparecen como montículos de tierra y plataformas de cantos

rodados. Las estructuras que rodean plazas antiguamente sustentaron templos, en muchas de las cuales se encuentran estelas de piedra labrada y sin labrar, además de altares y otros monumentos pétreos; entre estos últimos se encuentran esferas de piedra sobre columnas, posibles presentaciones solares.

- ✓ La Ruta del Chocolate en el municipio de Tuxtla Chico se ha estado impulsado y promoviendo se realiza una exposición de chocolate en el parque central donde se muestra el proceso de elaboración del chocolate, los bailables regionales y puede tomar su clase de baile con las personas locales transformándose en una verbena. Este proyecto ha sido muy interesante y de muy buena aceptación por los operadores, navieras y turismo, pero (por ejemplo), en comparación de Costa Rica, que maneja estándares de sustentabilidad, aquí aún se está muy atrás, para trabajar con eso. Las políticas del estado y país en turismo realmente no se han enfocado a la sustentabilidad del destino a conciencia. Costa Rica, para poder llegar a ese logro, tuvieron que trabajar todos juntos.
- ✓ Tours de agroturismo, visitan plantaciones de mangos (cuando es temporada), para conocer el proceso de producción, empaque y comercialización del mango ataulfo y tommy, excelente variedad de mango, considerada una de las frutas tropicales más exquisitas de la región.

A raíz de los cambios en el gobierno federal se suprimió el organismo que se encargaba de atender comercialmente los cruceros. Los esfuerzos no han parado, pero hay más interés por recuperar los puertos de Mazatlán, Acapulco, Cozumel. Puerto Chiapas no figura en la estrategia nacional por lo que el gobierno en sinergia con la iniciativa privada no ha generado proyectos donde inviertan lo necesario, apostando al futuro del puerto, el gobierno de Chiapas ha impulsado Palenque, Agua Azul, el Cañón del Sumidero y San Cristóbal, porque son destinos que ya están posicionados turísticamente, con respecto al puerto

consideran que seguirá recibiendo barcos, pero hace falta estrategias para atraer más embarcaciones (Entrevista Secretaría de Turismo de Chiapas, 2015).

Figura 21. Oferta de tours en la región del puerto



Fuente: Secretaría de Turismo Chiapas.

Con la llegada de los cruceros, el municipio de Tapachula estuvo en la mira del mercado internacional, ya se promociona a nivel internacional, en su momento el gobierno federal tuvo como estrategia apoyar con recursos para los destinos de cruceros, pero localmente se pudo haber trabajado para mejorar la infraestructura de la ciudad, los distintos gobiernos municipales de Tapachula no han tenido visión para que vean en el puerto un medio por el cual se pueda atraer más empresas, generando más empleos y movimiento comercial de carga, simplemente el puerto no es prioridad.

La oferta turística que se ofrece en Puerto Chiapas es regional, los turistas que llegan no se van a San Cristóbal, al Cañón del sumidero o Palenque. Se quedan en la región, los productos turísticos con mayor potencial están en proceso de

desarrollo, para poder ofertarlo con la calidad que se ofertan a nivel internacional a los cruceristas.

El turismo es una actividad muy volátil, está sujeta a muchos vaivenes, fenómenos como la delincuencia impactan de forma negativa en un destino, incluso con políticas entre los estados, por ejemplo, hubo una iniciativa en 2009 de un impuesto que le querían cobrar a los barcos, esto perjudicó mucho, después de esa iniciativa, la The Florida-Caribbean Cruise Association (FCCA) exigió que primero se arreglaran los impuestos. Para el siguiente año se decidieron programar los arribos, los cuales se tienen que hacer con 2 años de anticipación, todos esos detalles no ayudan a continuar creciendo, los turistas dicen que el destino es muy bonito, la gente es muy amigable pueden caminar sin que estén queriendo sacarles dólares como los demás destinos en la ruta del crucero.

Chiapas no tiene muy buena imagen en cuanto a limpieza y los restaurantes sean de lo mejor, el turista de crucero no va mucho a restaurantes puesto que el costo de su viaje cubre los alimentos abordo. El comerciante en Tapachula no se ha interesado por aprender a hablar inglés, son 10 años recibiendo cruceros en el puerto y no han aprendido a hablar el idioma, en este contexto del turismo es imprescindible que los prestadores de servicios hablen el idioma.

El segmento de cruceros ha sido muy criticado, por la gente y los empresarios de Tapachula, porque el crucerista, no se hospeda en un hotel, no come en un restaurant, el barco, llega a las 8:00am y se va a las 6:00pm, solo están un día. El pasajero ya tiene todo pagado en la embarcación, cuando un barco llega al muelle, la mitad de la tripulación tiene día libre y el resto tiene que trabajar. Sólo los tripulantes son los que bajan, comen, toman, y disfrutan porque ellos no pueden comer en la embarcación.

En las instalaciones de la marina hay un espacio para veleros, embarcaciones no muy grandes como yates que llegan cada vez con más mayor frecuencia, debido a que es un puerto que permite protecciones temporales. En la marina por estas

características va a ver inversión privada que no se tenía hace años en una zona contigua al puerto.

Se maneja un registro anual, desde que llegó el primer crucero, hasta la actualidad en 2012 se cerró con 20 cruceros, 2013 – 2014 se cerró con 28 cruceros. En 2015 bajó la concurrencia a 22 cruceros, debido a que algunos estaban en reparación. La tendencia de los destinos, en general de toda la ruta, es a la baja porque se están desviando muchos cruceros al Mediterráneo y otras rutas que están teniendo más impulso. (Entrevista Subsecretario de Turismo, 2015)

Se reciben barcos de Holland América con aproximadamente de 1,000 a 1,500 pasajeros, son las embarcaciones que principalmente han mantenido al puerto, los cuales hacen trayectos de más de 7 días. Por la ubicación geográfica del puerto, no se puede entrar en el mercado de rutas con itinerarios de 7 días que abordan más de 2000 pasajeros, de un segmento de personas jóvenes. Al puerto llegan cruceros de los de 14 días donde quienes lo toman son personas retiradas, las cuales tiene suficiente tiempo para tomar este tipo de cruceros, por lo tanto, el mercado que se atiende es el de adultos mayores, el operador más frecuente es Holland América.

Desde 2012 se ha comenzado a trabajar con Norwegian Cruises, quienes traen barcos de 2,000 pasajeros aproximadamente, también con barcos pequeños, como “Cristal”, “Oceania Cruises”, “Los Reyes”, quienes manejan pocos pasajeros de 600 a 800 pasajeros, y llegan dos veces al año.

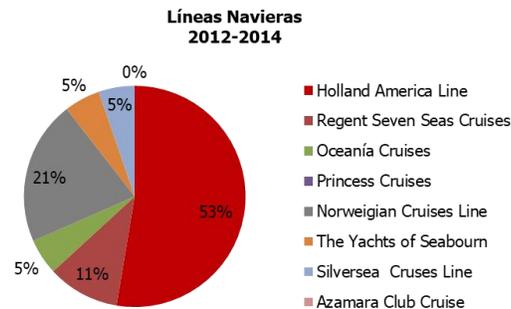
Figura 22. Navieras con presencia en Puerto Chiapas

Cientes Actuales

Puerto Chiapas en seguimiento a las constante misión de promoción con las diferentes líneas de crucero, hasta la fecha han arribado 153 buques desde el año 2006, y confirmado 29 arribos para el 2014, con lo cuál el incremento de arribo de cruceros tiene un crecimiento del 3%.



- Holland America Line
 - Regent Seven Seas Cruises
 - Oceanía Cruises Line
 - Norwegian Cruises Line
 - The Yachts of Seabourn
 - Silversea Cruises
 - Princess Cruises
- Líneas Navieras**



Fuente: Archivo API Puerto Chiapas

Los cruceros locales son un área de oportunidad se está trabajando con Pullmantur, quienes han prometido abrir esa ruta, asimismo abrir una ruta mesoamericana que recorra los países de Guatemala, Nicaragua, Costa Rica, El Salvador. Hay mucha gente que quiere visitar esos países, porque no piden visa, y el único home port mexicano podría ser Acapulco o Costa Rica, sin embargo, Acapulco en los últimos años ha tenido una mala imagen como destino turístico, por la inseguridad y no ha sido el puerto más atractivo de México, al contrario, muchos barcos han dejado de tocar Acapulco aunque pasen por ahí, ese ha sido uno de los inconvenientes, sino, tal vez Puerto Chiapas ya tuviera arribos de barcos locales (Entrevista Subsecretario de Turismo, 2015).

En lo referente a la industria de los cruceros no se tienen las mejores perspectivas, actualmente hay una tendencia de una disminución de arribos, comparando este año con los anteriores, la solución no está en manos del puerto ni a nivel local, sino que el problema de la inseguridad a nivel nacional ha sido fuerte, el gobierno federal tiene que trabajar más con este tema de cruceros, y hay puertos más atractivos con los que se están enfocando como son: Cozumel,

Mahahual. Cozumel recibe todos los cruceros que quiere, es el puerto más exitoso de El Caribe y el país, el sector está enfocado en ese destino (Entrevista Subsecretario de Turismo, 2015).

En la actualidad no hay cruceros locales, en su momento hubo el Ocean Star (en 2009), que inició sus recorridos saliendo de Acapulco, tocando puertos mexicanos continuando a Guatemala, hasta llegar a Nicaragua son países que no piden visa y regresar a Acapulco. Ese crucero estaba excelente, pero, en el primer arribo del barco tuvieron un problema con las calderas, el barco quedó parado, se lo tuvieron que llevar a rehabilitarlo, regresando a los pasajeros vía terrestre.

API que es la encargada de la administración del puerto diseña y elabora la publicidad en revistas especializadas de cruceros y la Secretaría de Turismo participa en conjunto y anualmente pagan inserciones en revistas a nivel internacional y en el segmento enfocado a los cruceros.

El puerto se promociona de manera focalizada en dos eventos grandes de cruceros en Miami donde se oferta directamente a las navieras: el cruce y en la conferencia de la FCSA (Asociación de Cruceros del Caribe y Florida), se da a conocer el material impreso, se hacen las reuniones.

A nivel local, solo se hace la promoción en prensa y en radio, cuando llegan los arribos, se entrega material impreso, para la gente que llega al puerto, y se distribuyen cerca del muelle observando el descenso de los pasajeros.

Los mochileros no toman un crucero, las personas que toman un crucero, son de mayor nivel económico, es decir personas con más poder adquisitivo, la gente más joven, desea más aventura, no quiere más ir a las ciudades a conocer ruinas, ellos quieren más diversión y playas, el puerto no tiene playas seguras para nadar, pueden ser muy bonitas pero el mar es muy peligroso. Es un destino en el que se está trabajando y ha costado mucho poder llegar a hacerlo, donde vayan los turistas más por el lado de la naturaleza.

El puerto y atractivos de la región no se promociona a nivel Estatal y Nacional, si un turista nacional llega a Puerto Chiapas, posiblemente estará cerrado, debido a que solamente está abierto el día en que llegue un barco, es decir solamente está enfocado a los turistas cruceristas. Cuando llega un barco, la actividad se hace más intensa.

5.6 Impacto Regional en la Población

Con respecto a los beneficios a la población, en esta zona se ha generado empleo directo e indirecto, no obstante, la infraestructura en la zona de los terrenos aledaños es insuficiente (hoteles, drenaje, agua potable, alumbrado público), no hay calles son terrenos llanos, donde debería haber infraestructura te venden el paraíso y no hay nada, es decir se requiere de servicios es una tarea que debe asumir el municipio. El inversionista llega a un terreno que puede ser muy económico y con la posibilidad de crecer y convertirlo en un potentado en desarrollo, pero es caro poner los servicios de su bolsa.

La problemática actual no se centra en la falta de infraestructura portuaria o mercados para el manejo de los productos que eventualmente la producción y la demanda regional le impongan y en los volúmenes que se generen o la atención de embarcaciones turísticas de gran envergadura, sino en la necesidad de impulsar y promover la incorporación de nuevos clientes que hagan uso del mismo, así como el fomento de su vocación como destino turístico para la operación de cruceros, la captación de cargas comerciales; y el establecimiento de industrias en el parque industrial del puerto.

El puerto posee un amplio potencial, pero lo cierto es que no ha logrado consolidarse como uno de los más importantes o con una actividad significativa, con oportunidades de su entorno para instalar empresas hay disponibilidad de reservas de terreno para la instalación de nuevas industrias y empresas cuya actividad productiva requiera de su establecimiento en el Recinto Portuario o su zona adyacente conformada por el Parque Industrial y el Recinto Fiscalizado Estratégico promovido por el gobierno del Estado de Chiapas.

A partir de la inversión realizada en el puerto para su rehabilitación se ha logrado impactar positivamente en la región, aunque no con un volumen de manejo de carga comparándolo con los puertos importantes del país, pero si se compara con las toneladas de carga que ha movido históricamente el puerto se nota un aumento en las operaciones comerciales, asimismo se ha vuelto atractivo para el arribo de turismo de cruceros, además algunos habitantes aledaños se han involucrado en estas nuevas actividades económicas convirtiéndose en otra fuente de ingreso y por tanto su bienestar familiar.

Se considera que la inversión asignada a la rehabilitación de Puerto Chiapas no corresponde con el número de operaciones comerciales con las que opera actualmente con respecto a lo que se planeado, por lo que la inversión pública no tuvo el beneficio esperado en términos de que no mejoró el nivel de ingreso de manera significativa de la mayoría de los pobladores del lugar, por lo que la posible mejora en su situación económica se debe a otros factores, pero no al proyecto del puerto. ⁴

El impacto económico en la región es insuficiente porque existe un volumen de producción muy importante en cultivos como el plátano, mango y café, así como de industriales que pueden ser usuarios del puerto, por lo que falta involucrar a los productores agrícolas de la región para darles a conocer la oferta portuaria y convencerlos de los beneficios del transporte marítimo en cuanto a costos y tiempo.

⁴ El estudio realizado es, como se expone en la metodología, fundamentalmente cualitativo, no existe información realcionada a los beneficiarios de la población y la generación de datos rebasa los recursos que se dispuso para realizar la investigación.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

El papel del estado como impulsor del desarrollo ha sido bastante cuestionado a lo largo de la historia, sin embargo, resulta vital en los países en vías de desarrollo carentes de fuentes de empleo para la población. El objetivo de esta investigación fue realizar una evaluación del impacto generado por la rehabilitación de Puerto Chiapas en el periodo 2001 – 2006.

Puerto Chiapas no figura en la estrategia nacional, el gobierno estatal impulsa Palenque, Agua Azul y Cañón del Sumidero destinos ya posicionados turísticamente.

Las instalaciones de Puerto Chiapas son competitivas sin embargo se demostró que la zona cercana carece de servicios públicos no hay hoteles, luz, drenaje, agua potable.

En el ámbito municipal la Dirección de Turismo municipal de Tapachula ha intentado estructurar programas de capacitación tendientes a fortalecer la prestación de servicios, lo cierto es que en la realidad a los gobernantes no están interesados en fortalecer el turismo, además todo esfuerzo a nivel ayuntamiento se trunca porque a cada tres años hay cambio de autoridades, entonces sería conveniente que lo integraran a su plan de trabajo y elaborar un plan de desarrollo multianual para la infraestructura en los terrenos aledaños al puerto.

Antes no existía el turismo de cruceros en esta región, a partir del año 2006, el destino ha sido muy bien aceptada en el sector registrando un máximo histórico, hoy existe una oferta turística que antes no se comercializaba como: Las Ruinas de Izapa, Manglares, Ruta del Café, Tour del banano, Ruta del Chocolate, Plantaciones de Mango (en temporada).

Aunque el turismo de crucero es relativamente nuevo lo cierto es que se necesita más arribos, con el registro actual ningún inversionista va a querer invertir en la compra de autobuses o servicios complementarios.

El turismo de cruceros es duramente criticado por los comerciantes locales porque es muy volátil sujeto a muchas variables como la delincuencia, cobro de impuestos, además de que no genera una gran derrama económica dado que los turistas viajan con todos los gastos incluidos.

Los cruceros tradicionales son caros porque están dirigidos a personas muy grandes de edad y alto nivel socioeconómico, una forma de atraer más embarcaciones es buscando alianzas con cruceros locales representan otra oportunidad porque son más baratos dirigidos a jóvenes relativamente mas accesible económicamente, en la actualidad no hay cruceros locales que toquen el puerto, en su momento, estuvo el Ocean Star en 2009.

Los comerciantes en Tapachula han luchado en contra y no a favor de los cruceros no se han esforzado por profesionalizarse y aprovechar la naciente industria del turista de crucero en la región.

Aunque el flujo comercial es poco comparado con los principales puertos del país es justo decir que con respecto a su registro histórico si hay una mejora significativa. En 1998 y 2005 las vías férreas y red carretera fueron colapsadas dejando incomunicada a esta región, hoy ya está reconstruida y esto estimulará la decisión de algunos empresarios a mover su producción por el puerto.

El parque industrial del puerto cuenta con algunas empresas que operan desde hace años, la actividadde estas empresas atraerá más inversiones en proyectos relacionados.

A partir de la rehabilitación ha aumentado la confianza de los productores y comerciantes en el puerto al punto de que hoy se distribuyen y comercializan en varias partes del país.

En lo referente al manejo de carga contenerizada el puerto no tiene una línea de tráfico regular sin embargo para poder dar el servicio han trabajado con Chiquita Brands por lo que se ha mantenido una ruta frecuente entre Puerto Chiapas – Hueneme California.

La construcción y operación de la terminal de PEMEX en la API también representa ingresos ya que los barcos que entren a cargar combustible deberán pagar por el uso de los servicios portuarios, con las operaciones que se cobren es factible que para el año 2019 todos los gastos de mantenimiento y operación se solventen de sus propios ingresos.

De todo lo expuesto se concluye que:

Hay una posibilidad real de desarrollo, pero falta confianza de los particulares.

Hace falta generar más productos turísticos con un enfoque ecoturístico sustentable, promocionar más en medios nacionales y estatales, involucrar a los comerciantes tapachultecos.

Se debe generar como política de gobierno en sus tres niveles: federal, estatal y municipal, mayor involucramiento y ver al puerto como una oportunidad para atraer inversiones y fomentar su vocación como destino turístico para la operación de cruceros, la captación de cargas comerciales; y el establecimiento de industrias en el parque industrial del puerto.

BIBLIOGRAFÍA

- Aldaz J. y Bigne, J. Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas. "El Impact Mapping como herramienta para la evaluación de programas públicos: el caso de las inversiones del FEDER en la región valenciana" ponencia presentada en la II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural, Berlín diciembre de 1997.
- Alonso L. (1994). Métodos y técnicas cualitativas de investigación en ciencias sociales. Editorial Síntesis, Madrid.
- ANTONIO ZEPEDA, JORGE. *Introducción al Derecho Portuario*. Edición Patrocinada por la Administración Portuaria Integral de Tampico. México 1999.
- Ashcroft, B. (1981): "The measurement of the impact of Regional Policies in Europe: a survey and critique". *Regional Studies*, Volumen 16.4, pp. 287-305.
- BALLART, XAVIER (1992). *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?*. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid, España.
- Baker, Judy (2000). Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza: Manual para profesionales. Washington: Banco Mundial, IEG, Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation Thematic Group.
- Bamberger, Michael (Editor) (1999). Integrating quantitative and qualitative research in development projects. Washington: World Bank. Directions in development.
- Bamberger, Michael (2006). Conducting Quality Impact Evaluations under Budget, Time and Data Constraints. Washington: Banco Mundial, IEG, Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation Thematic Group
- Barbour, R. (2007). *Doing focus groups*. London, UK: Sage.
- Bigné Alcañiz J.E. y Aldás Manzano J. "El impact mapping como herramienta para la evaluación de las actuaciones públicas: aplicación al caso de las inversiones Feder en la Comunidad Valenciana". Ponencia presentada en las II Conferencias

Europeas sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural. Berlín, 1997.

CAMPBELL, D. T y STANDLEY J.C (1966) Diseños Experimentales y casi experimentales para la investigación. Buenos Aires: Amorrortu.

Comisión Europea. Dirección General de Política Regional. "Guía para el análisis de coste-beneficio de grandes proyectos"

Comisión Europea: (1993) "Project cycle management. Integrated approach and logical frame work". Dirección General de Desarrollo, Unidad de Evaluación, Bruselas. Y "Enfoque del Marco Lógico. Manual para la planificación de proyectos con una orientación hacia objetivos". (Managua, 1993).

II Conferencia Europea sobre Métodos de Evaluación de Acciones de Naturaleza Estructural (Berlín, diciembre de 1997).

Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. México. Oficio girado a Germán Gordillo Espinosa, 2015.

CORONADO, G. 1997. El proceso de evaluación de las políticas económicas regionales: una revisión de métodos y experiencias. Revista de Estudios Regionales N°47: 37-81.

Creswell, J. W. (2009). *Research des ign: Quali tat ive, quant i tat ive and mixed approaches* (3a Ed.). Thousand Oaks, CA, EE. UU.: Sage.

CRONBACH, L.J.: El diseño de las evaluaciones de los programas educativos y sociales. Ed. Jossey-Bass. San Francisco. USA, 1982.

CUADRADO, J.R. ROURA, RUBÉN GARRIDO YSERTE, TOMÁS MANCHA NAVARRO. Disparidades regionales y convergencia en España 1980-1995. Universidad de Alcalá 1999. Revista de "estudios regionales" nº 55 (1999), pp. 109-137

Dirección General de Puertos y Marina Mercante, Secretaría de Comunicaciones y Transportes 2015.

DYE, Thomas R (1995). *Comprendiendo la política pública*. Eight editions. Prentise Hall, New Jersey.

EL PUERTO INDUSTRIAL DE SALINAS CRUZ, OAXACA. *Seminario Franco-Mexicano*. Julio 1982. Instituto de Geografía UNAM y Centro de Investigaciones y Documentación de América Latina (CREDAL/CNRS). México 1984.

EPSTEIN Y TRIPODI. *Las técnicas de investigación para la planificación, el seguimiento y la evaluación*. New York: Columbia University Press.1977.

Giddens, A. (1994). *Sociología*. Alianza Universidad Textos, Madrid. Pág. 733 y elaboración propia.

Görgens, Marelize & Kusek, Jody (2009). *Making Monitoring and Evaluation Systems Work: A Capacity Development Toolkit*. Washington, World Bank.

GUBA, E.G. and LINCOLN, Y.S.: *Una Evaluación Eficaz: mejora de la utilidad de los resultados de la evaluación a través de enfoques sensibles y naturales*. Ed. Jossey-Bass. San Francisco, 1992.

Guba, E.G. y Lincoln, Y.S. (1989), *Fourth Generation Evaluation*. Newbury Park, Ca: Sage.

H. Sampieri y cols. (2003). *Metodología de la investigación*. Editorial. McGraw Hill, México.

Kershaw, D. y Fair, J. (1976): "The New Jersey IncomeMaintenance Experiment". Vol. 1. Academic Press. New York. En Rossi, P.H. y Freeman, H.E., 1989.

Khandker, S.; Koolwal, G & Samad, H. (2009). *Handbook on Quantitative Methods Of Program Evaluation*. Banco Mundial-IEG, Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation Thematic Group, Washington.

Khandker, S.; Koolwal, G & Samad, H. (2010). Handbook on Impact Evaluation. Banco Mundial-IEG, Poverty Analysis, Monitoring and Impact Evaluation Thematic Group, Washington.

Instituto Mexicano del Transporte y la Coordinación de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 2012.

Jacques plante, 1991 en plan – ENA, outils, pratique et intitutions pour evaluer les politiques, la documentation francaise.

Lasswell, Harold (1992), “Orientación hacia las políticas”, en *Estudio de las Políticas Públicas*, Luis F. Aguilar Villanueva (ed.), México: Porrúa, pp. 79-103.

Leontief, Wassily W. (1986), *Input-Output Economics*. 2nd ed., New York: Oxford University Press.

Lindblom, Charles (1991), “El proceso de elaboración de políticas públicas”. México: MAP.

LOPEZ ENRIQUEZ, JOSE. *Algunas Consideraciones sobre la Organización en el Sistema Portuario Nacional*. Centro Nacional de Enseñanza Técnica Industrial. México 1977. Pgs 2-5, 198.

Malan J. (1998) “Traslating theory into practice: lessons from the exposteavaluation of the 1989-1993 Objective 2 Programmes. Ponencia presentada en la Conferencia sobre Prácticas de Evaluación e el Campo de la Política Estructural. Programa Europeo MEANS.

Manuel Castells y Peter Hall, (1994) “Canción triste de las ciudades de la Ciencia de la ciencia, ¿Innovación planificada? El sueño Siberiano: Akademgorodok” en Castells, M. y Hall, P. (1994), *Las tecnópolis del mundo. La formación de complejos industriales del S. XXI*. Alianza Editorial, pp. 71-93.

- Mas, M., Maudos, J., Pérez, F. y E. Uriel (1998): "Capital público, la eficiencia productiva y la convergencia de las regiones españolas", *The Review of Income and Wealth*, vol. 44 (3), 383-393.
- Menon, S.; Karl, J. & Wignaraja, K. (2009). "Handbook On Planning, Monitoring And Evaluating For Development Results". United Nations Development Programme, New York.
- MENY Y THOENING. Las Políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata. 1992.
- Mohr, Lawrence B. (1995). *Impact Analysis for Program Evaluation*. Thousands Oaks (California), Sage Publications.
- Monier, Eric (1995). *Evaluación de la Acción de los Poderes Públicos*. Ed. Instituto de Estudios Fiscales.
- Morra, L. & Friedlander, A. (2001). *Evaluaciones mediante estudios de caso*. Departamento de Evaluación de Operaciones del Banco Mundial, Washington.
- Nahoum, Ch. (1990). *El proceso de la entrevista*. Editorial Kapelusz. México.
- Neuman, W. L. (2009). *Social research methods : Quantitative and qualitative methods* (7a Ed.). Boston, MA, EE. UU.: Allyn & Bacon.
- Ortegon, E., Pacheco, J. F. y Roura, H. (2005). *Serie Manuales, Metodología del marco lógico para la planificación, el seguimiento y la evaluación de proyectos y programas*. Editorial CEPAL-ILPES.
- Osuna Llana, José Luis. (2004). *Guía de Planificación y Evaluación para agentes de Desarrollo Local*. Editorial SEVILLA SIGLO XXI, S.A.
- Panorama Para Promover La Competitividad de la Marina Mercante Nacional 1996-2000 p.50
- PATTON, M.Q. *Evaluación Creativa. Cómo usar los métodos cualitativos en la evaluación*. Editorial Sage. 1987. Prentice Hall.

Plan de Modernización del Sector Pesquero Andaluz. Consejería de Agricultura y Pesca, junta de Andalucía, 1997.

PNUD (2007). "Ensuring Quality Control and Policy Coherence: BDP Quality Assurance and Clearance Process". Dirección de Políticas de Desarrollo. Disponible en: intra.undp.org/bdp/clearance_process.htm

PRIOR, D.; VERGES, J.; Y VILARDELL, I. (1993), La evaluación de la eficiencia en los sectores privado y público. Instituto de Estudios Fiscales, Ministerio de Economía y Hacienda, Madrid.

Programa Operativo de la Provincia de Sevilla (FSE). Medida 1.3.2. Formación de colectivos con especiales dificultades.

Programa Maestro del Desarrollo Portuario 2012-2017. Administración Portuaria Integral (API) de Puerto Chiapas, 2011

ROSSI Y FREEMAN, H. Libro de Trabajo para la evaluación: un enfoque sistemático. Editorial Sage 1993.

RUTHMAN, EN ALVIRA. Metodología de la evaluación de programas. Centro de investigaciones Sociológicas.1991.

SCRIVEN, M. La metodología de la evaluación". Chicago: Rand McNally. (Monograph series in curriculum evaluation, n1). 1967.

SECRETARIA DE MARINA, México. *Estadísticas de Movimiento Portuario Año 1974*. Secretaría de Marina. Centro de Computación y Estadística. P. 619.

SECRETARIA DE MARINA, México. *Estadísticas de Movimiento Portuario Año 1975*. Secretaría de Marina, Centro de Computación y Estadística, P. 588.

SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTES, México. *Proceso de Modernización 1995-2000*, Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. México Octubre 2000, P. 78.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Coordinación General de Puertos y Marina Mercante. México Septiembre 2012, P. 60.

Sector Comunicaciones y Transportes, MEMORIA 1982-1988. Pp.151-175.

Sector Comunicaciones y Transportes, MEMORIA 1988-1994. Pp.164-173.

Sierra, F (1998). Función y sentido de la entrevista cualitativa en investigación social. Texto publicado en Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación. Galindo, J. Coordinador. Edit. Pearson, México págs. 277-345.

Shorrel, S. y Richardson, W. C. (1978). Health Program Evaluation. The C.V. Mosby Co., Saint Louis, citado en Rossi y Freeman (1993): Evaluation a systematic approach. Sage Publications.

STAKE, R.E. y GJERDE, C. (1974), Una evaluación de la ciudad (El Instituto de la ciudad gemela de talento juvenil). Chicago: Rand McNally.

STUFFLEBEAM, D.L. y SHINKFIELD, A.J.: Evaluación sistemática: guía teórica y práctica. Ed. Paidós-MEC. Madrid, 1987.

Taylor, S. J. y R. Bogdan. Introducción a los Métodos Cualitativos de Investigación. 3ra edición 2000. Ediciones paidos P.p. 100- 132

Tyler, Ralph W. (1950), Principios Básicos de Currículo e Instrucción. Chicago: University.

Valadez, J. & M. Bamberger (ed.) (1994). Monitoring and Evaluating Social Programs in Developing Countries. Washington, D.C.: Economic Development Institute of the World Bank Series, World Bank.

Vigueras González, Modesto 1977. Curso de explotación y dirección de puertos. (tomo 1). Editorial Ministerio de Fomento, Madrid, España.

WHOLEY, J.S. Evaluación y Gestión Pública Efectiva. Boston: Little Brown. 1983

WEIS, C.H.: Cuando la política y la evaluación idónea". Evaluación, 1. 1973

Páginas de internet consultadas

- <http://www.chiapas.gob.mx/ubicacion> consultado 12/08/2014
- http://cuentame.inegi.org.mx/mapas/pdf/entidades/div_municipal/chismpios.pdf
- Artículo 24 Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Chiapas. <http://www.congresochiapas.gob.mx/new/Info-Parlamentaria/L-53.pdf>
- <http://www.sct.gob.mx/puertos-y-marina/direccion-general-de-puertos/programas-maestros-de-desarrollo/>
- http://www.ceieg.chiapas.gob.mx/home/wp-content/uploads/downloads/productosdgei/CIGECH/CIGECH_REGIONE_S.pdf
- <http://www.explorandomexico.com.mx/state/5/Chiapas/history/>
- <http://todochiapas.mx/2011/10/chiapas-la-fuente-mas-importante-de-energia-electrica/>
- <http://www.puertochiapas.com.mx>
- <http://www.diputados.gob.mx/comisiones/marina/mercante/mamer.htm> consultada 20 de marzo de 2016.

<http://www.ciltec.com.mx/es/infraestructura-logistica/puertos-maritimos> Instituto Mexicano del Transporte y la Coordinación de Puertos y Marina Mercante de la SCT, 2012.

- Vargas, Elvira. Presume Fox Quesada el *nuevo rostro* de Chiapas. La jornada. 2006.

<http://www.jornada.unam.mx/2006/02/10/index.php?section=politica&article=015n1pol>

- Diversas intervenciones durante la ceremonia de Inauguración del Puerto Chiapas. Presidencia de la República 2006.
<http://fox.presidencia.gob.mx/actividades/?contenido=23389>