

# Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social

*Qualitative Participatory Evaluation in Mexico: A case study on social infrastructure*

## **Alberto Arellano Ríos**

Doctor en Ciencias Sociales, CIESAS.  
Miembro del Sistema Nacional de Investigadores-CONACYT, Nivel II.  
Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco.  
aarellano@coljal.edu.mx

## **Santos Joel Flores Ascencio**

Maestro en Políticas Públicas, El Colegio de Jalisco. Coordinador de la Maestría en Política y Gobierno en El Colegio de Jalisco.  
santosjoel.flores@coljal.edu.mx

## **Roberto Iván Piedra Ascencio**

Maestro en Políticas Públicas, El Colegio de Jalisco. Doctorando en Ciencias Sociales, El Colegio de Jalisco.  
roberto.piedra10@gmail.com

## **Fecha de recepción:**

19.3.22

## **Fecha de aceptación:**

19.6.22

## **Resumen**

La disciplina de las políticas públicas y el campo de las evaluaciones han privilegiado, por mucho tiempo, el enfoque cuantitativo para valorar los resultados de los programas y políticas gubernamentales. Son exitosos si cumplen con los objetivos planteados. Sin embargo, cada vez es más frecuente encontrar trabajos académicos y técnicos que defienden la importancia de utilizar herramientas cualitativas y centradas en la población beneficiaria. Por lo tanto, este artículo, bajo las perspectivas de la evaluación cualitativa y la participativa, estudia el fais, un programa del gobierno federal mexicano, y propone un modelo que ayude a interpretar la percepción de los beneficiarios acerca de los bienes y servicios públicos recibidos.

**Palabras clave:** evaluación cualitativa - evaluación participativa - política social - infraestructura social - gobierno local - FAIS - México

## **Abstract**

*The discipline of public policy and the field of evaluation have long favored a quantitative approach to assess the*

*results of government programs and policies. They are successful if they meet their objectives. However, it is increasingly common to find academic and technical works that defend the importance of using qualitative tools focused on the beneficiary population. Therefore, this paper, under the perspectives of qualitative and participatory evaluation, studies the FAIS, a Mexican federal government program, and proposes a model to help interpret beneficiaries' perception of the public goods and services received.*

**Keywords:** qualitative evaluation – participatory evaluation – social policy – social infrastructure – local government – FAIS – México

## **Introducción<sup>1</sup>**

El presente artículo es resultado de una investigación cualitativa más amplia donde se analiza con detenimiento un programa del gobierno federal de México: el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) del ejercicio 2017 en el municipio de San Pedro Tlaquepaque, Jalisco. Se hace énfasis en la percepción de los beneficiarios. Por lo que este artículo tiene como premisa considerar a los beneficiarios dentro del enfoque participativo, es decir, que la inclusión de la ciudadanía es un componente ineludible de las políticas públicas (Guardamagna y Reyes 2019). Esto en la medida que las políticas públicas están diseñadas para las personas, entonces éstas deben ser el centro de su formulación, implementación y evaluación.

El artículo tiene como objetivo encontrar y señalar las ventajas que ofrecen las evaluaciones cualitativas de corte participativo para detectar áreas de oportunidad en términos de: legitimidad, brechas de comunicación, relaciones entre gobierno y gobernados, aprovechamiento de las redes vecinales y percepción de la población beneficiaria. Luego, resalta la construcción de un modelo que, si bien sacrifica en cierta medida las narrativas y vivencias particulares de los beneficiarios, permite sistematizar y hacer más sólidas las inferencias. Su construcción fue posible después del análisis de contenido; el modelo que se propone fue elaborado de manera inductiva. La naturaleza del texto es metodológica y empírica y apuesta a que se explore aún más la modalidad participativa como una opción alterna a los juicios cuantitativos que aún predominan en la disciplina de políticas públicas y en el campo de la evaluación.

Las partes que integran este documento son las siguientes: en un primer momento se delinea FAIS y en qué consiste la evaluación participativa. Luego se describe su aplicación en el territorio de estudio a manera de contextualización para precisar la metodología utilizada y el modelo construido para interpretar la evidencia empírica. Hecho lo anterior se da cuenta de los hallazgos y la forma en que se utiliza el modelo, para así culminar con el apartado de conclusiones del caso en sí.

## **1. La evaluación participativa: una veta por explorar en México**

La evaluación de la percepción de los beneficiarios es un tipo de investigación relevante para medir el valor que los usuarios le brindan a las políticas públicas de acuerdo con sus experiencias y contexto (Rincón y Mújica 2014:141). Este tipo de evaluación también es pertinente para acercar a los evaluadores con los beneficiarios (Cohen 1988).

De acuerdo con SIEMPRO (1999), las evaluaciones con énfasis en los beneficiarios, además de generar información útil para la toma de decisiones, posibilitan un acercamiento entre las necesidades de la población y el diseño del programa. Lo anterior puede llevar a la adopción de adecuaciones a través del conocimiento de los efectos que, según la población beneficiaria, se generan como consecuencia de la implementación; sin embargo, la riqueza de estas evaluaciones va más allá, pues a través de sus resultados es posible conocer una amplia diversidad de datos e información, que se escaparían en otros tipos de evaluaciones y metodologías más rígidas al no ser consideradas entre los componentes de evaluación.

Al adentrarnos en la literatura sobre la evaluación de programas con énfasis en la percepción de los beneficiarios es notorio que resulta un tema novedoso en México, pues su estudio y aplicación no son comunes. Para respaldar lo anterior, basta con ver que la medición de la percepción de los beneficiarios no se considera entre los tipos de evaluaciones que oficialmente establecen los catálogos de las principales entidades gubernamentales de México en la materia, tales como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP 2020) y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).<sup>2</sup> Al respecto, es por demás ilustrativo el hecho de que en el periodo de 2007 a 2009 sólo se planearon cuatro evaluaciones de este tipo a nivel federal entre los Programas Anuales de Evaluación (PAE) (Lobato 2016).

Más allá de las pocas evaluaciones con participación de los beneficiarios, se observa que no existe en México una pauta o guía de términos de referencia adoptadas de manera estandarizada. Esto ha provocado el surgimiento de diversas metodologías y modelos interpretativos de los resultados. Al respecto, es destacable el esfuerzo realizado por un equipo de investigadores de la Universidad Iberoamericana, quienes se adentraron en el diseño de un modelo al que denominaron Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario

(IMSU), mismo que ejecutaron en una prueba piloto para varios programas federales en 2010 y fue publicado en 2016 (Lobato 2016).

El IMSU está basado en el modelo teórico del *American Customer Satisfaction Index* (ACSI) para instituciones gubernamentales y organizaciones no lucrativas. Utiliza la encuesta como método de recolección de datos, lo que es coincidente con la mayoría de las evaluaciones de percepción de beneficiarios revisadas para sustentar el presente documento, mismas que se presentan en la tabla 1.

En este sentido, se observa que en la mayoría de las evaluaciones de percepción de los beneficiarios en México, los equipos de investigadores desarrollan métodos interpretativos propios. Estos se traducen en diferentes escalas de calificación o índices en los que se valoran los datos obtenidos para diversos aspectos de los programas.

En algunos de los casos encontrados se advierte que la medición de la percepción de los beneficiarios se realizó como parte de evaluaciones de consistencia y resultados, dado que ésta se incluye como una de sus secciones según la metodología de CONEVAL (2017) y se centra particularmente en verificar: a) si el programa cuenta con instrumentos para medir el grado de satisfacción de la población atendida; b) si los mismos se aplican de manera que no se induzcan las respuestas; y c) si corresponden a las características de los beneficiarios y sus resultados son representativos.

Con relación a la dimensión de las evaluaciones realizadas, se observa que la gran mayoría se refiere a los programas federales y son estudios aplicados a nivel nacional. Asimismo, se encontró que los gobiernos estatales de Jalisco y Guanajuato han efectuado mediciones de percepción de sus programas sociales en el pasado reciente, pero no se halló ninguna referencia a evaluaciones de la percepción de programas a nivel municipal.

**Tabla 1.** Algunas evaluaciones de percepción de beneficiarios realizadas en México

Programa evaluado	Ámbito	Institución evaluadora	Fecha de la evaluación	Técnicas e instrumentos de recolección de datos
Apoyo alimentario Diconsa	Federal	Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE)	2006	Encuesta
Programa para el desarrollo de zonas prioritarias	Federal	Universidad Iberoamericana	2011	Encuesta
Fondos Mixtos	Federal	Universidad Autónoma de Tamaulipas	2011	Encuesta
sdsHG	Estatad	Universidad de Celaya	2013	Encuesta
Programa para el desarrollo de zonas prioritarias	Federal	Universidad Autónoma de Tamaulipas	2014	Ecuaciones estructurales, grupos focales y entrevistas.
Prospera	Federal	Centro de Investigaciones Económicas, Administrativas y Sociales (Ciecas)	2014	Encuesta
Varios programas sociales del Gobierno de Jalisco	Estatad	Demoskópica de México	2016	Encuesta
Diversos programas (prueba piloto)	Federal	Lobato	2016	Encuesta

**Fuente:** elaboración propia con base en Lobato (2016), Evalúa Jalisco (2016), Gobierno de México (2014), Sedesol (2014 y 2006), Conacyt (2011), sdsHG (2013), imsu (2011).

## 2. Estudio de caso: La aplicación del FAIS en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco

El municipio de San Pedro Tlaquepaque forma parte del área metropolitana de la ciudad de Guadalajara, ubicada en la región centro del estado de Jalisco. Tlaquepaque, como se le conoce comúnmente, cuenta con una superficie aproximada de 131 km<sup>2</sup>, limita al norte con el municipio de Guadalajara, al noreste con Tonalá, al sur con Tlajomulco de Zúñiga, al sureste con El Salto y al poniente con Zapopan. En 2015 y según el censo del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (inegi, 2015), el municipio tenía 664,193 habitantes, de los cuales 328,802 eran hombres y 335,391 eran mujeres. Se escoge San Pedro Tlaquepaque dado que es un municipio de importancia económica y sociodemográfica media, cuenta con capacidades institucionales sólidas en un entorno metropolitano de poco más cinco millones de habitantes. Buena parte de la información recabada es resultado de una evaluación del ejercicio presupuestal (2017).

En el año de 2017 el gobierno municipal ejerció aproximadamente 1,500 millones de pesos,<sup>3</sup> de los cuales 555 millones fueron ingresos propios, 58 millones provinieron del FAIS, 327 millones del Fondo para el Fortalecimiento Municipal, 524 millones de participaciones federales y 79 millones de fondos estatales. Al respecto, se debe decir que el fais es uno de los ocho fondos que conforman las Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios (Ramo 33) y su objetivo fundamental es el financiamiento de

obras y acciones sociales básicas que benefician directamente a sectores de la población en condiciones de rezago social y pobreza extrema. Los recursos que se asignan a este Fondo cuentan con lineamientos generales que norman su operación de forma específica, de tal modo que se estipulan claramente los mecanismos por medio de los cuales las entidades y los municipios deben ejercer los recursos para traducirlos en obras públicas de agua potable, alcantarillado, drenaje, urbanización, electrificación, mejoramiento de vivienda, mantenimiento de infraestructura, entre otras (véase Arellano, Flores y Piedra 2019).

Cabe decir que el fais es un programa que ya cuenta con diversos estudios, sin embargo, en el caso que ocupa a este artículo se verá que si bien su implementación se apega a la normatividad vigente, pueden existir irregularidades e inconsistencias como las que se presentarán más adelante. El artículo se basa en la premisa de que estas irregularidades e inconsistencias pueden ser reducidas con ayuda de las evaluaciones participativas, puesto que generan información útil para mejorar los procesos organizacionales en la toma de decisiones dentro de la administración pública e implementación del programa en territorios específicos.

Así, el municipio de San Pedro Tlaquepaque (de acuerdo con el cuadrante de obras proporcionado por el gobierno municipal)<sup>4</sup> llevó a cabo durante el año 2017, 95 obras en 43 colonias distintas, en las cuales se estima que se beneficiaron 119,172 personas en 26,909 hogares con recursos del fais.

Un tercio (33,7%) de las obras realizadas, consistió de acciones de infraestructura tales como abastecimiento agua entubada (construcción de líneas y redes), 26,3% de alcantarillado (instalación de redes y colectores), 16,8% de rehabilitación del sistema eléctrico, iluminación y electrificación de baja y media tensión, 8,4% de mantenimientos a pozos y 14,8% en obras varias como: cinco bocas de tormenta, tres obras de pavimento empedrado zampeado, tres instalaciones de drenaje y colectores pluviales, dos intervenciones de equipamiento y señalización horizontal y vertical, dos construcciones de banquetas, el suministro y la colocación de una cisterna de 10.000 litros para un plantel escolar, la construcción de una barda perimetral para una escuela y un filtro de ingreso y rehabilitación de exterior en otra más (véase tabla 2).<sup>5</sup>

**Tabla 2.** Porcentaje de obras realizadas con el FAIS en 2017

Tipo de obra	Porcentaje
Agua potable	33.7
Alcantarillado	26.3
Iluminación y electrificación	16.8
Mantenimiento de pozos	8.4
Obras varias	14.8

**Fuente:** elaboración propia.

Sobre el alcantarillado sanitario, se reportó la instalación de 9,886 metros lineales de red pública para dotar del servicio a una población de 5,200 personas o bien 1,200 hogares. Mientras tanto, para las obras de electrificación e iluminación se reportaron 25,530 metros lineales de materiales y la adquisición de 12 piezas<sup>6</sup> para una obra de electrificación de baja y media tensión con alumbrado público. Dichas acciones generaron un total de 5,201 personas beneficiadas, de las cuales 2,490 son hombres y 2,711 son mujeres y habitan en 1,205 hogares distintos. Con los recursos del Fondo también se dio mantenimiento a ocho pozos de agua para brindar el servicio a 91,616 personas, de las cuales 42,538 son hombres y 49,078 son mujeres.

Por otra parte, a fin de sustentar y dar mayor pertinencia a la evaluación participativa, se realizó un análisis de las peticiones ciudadanas referidas al fais y otros fondos que se recibieron durante 2017 (tabla 3). Se observó que durante el ejercicio fiscal que se evaluó, se captaron un total de 276 peticiones de obra, mismas que fueron turnadas a través de diversos medios. Al respecto, destaca que una de cada tres peticiones se relaciona con el mejoramiento de vialidades, lo cual marca una clara tendencia y ubica a este rubro como el de mayor interés para la ciudadanía del municipio. Le siguieron con 18.5% las solicitudes de obras de drenaje y alcantarillado, agua potable con 9.4% y las de alumbrado público con 8.3%; estos tres tipos de obra son los que regularmente atiende el fais y que, como se apuntó líneas atrás, durante el 2017 concentraron la mayor parte de los recursos.

**Tabla 3.** Peticiones de obra durante 2017 en San Pedro Tlaquepaque

Tipo de obra solicitada	Número de solicitudes	Porcentaje
Pavimentación, empedrado y mejoramiento de calles	91	33.0
Drenaje, alcantarillado y bocas de tormenta	51	18.5
Agua potable	26	9.4
Alumbrado público	23	8.3
Mantenimiento de infraestructura y reparaciones diversas	19	6.9
Unidades deportivas, parques y espacios recreativos	10	3.6
Electrificación	8	2.9
Banquetas	7	2.5
Otras	41	14.9

**Fuente:** elaboración propia con base en la información documental proporcionada por el gobierno de San Pedro Tlaquepaque.

### 3. La metodología utilizada y el modelo construido

La investigación se inserta como un estudio de corte cualitativo.<sup>7</sup> Como apunta Salazar (2005: 207), “la investigación cualitativa convierte al sujeto investigador en parte de las herramientas de recolección de los datos”. En cada una de las etapas de la investigación se implementaron técnicas específicas que se detallarán en los siguientes renglones. Aunque en todos los casos se buscó perfilar la percepción de los beneficiarios sobre las obras, las diferencias entre las técnicas y el rol heterogéneo de los informantes permitió profundizar en cada etapa y entregar un documento técnico más amplio (véase Gobierno de Tlaquepaque 2017).

El método se integró con los elementos del modelo conceptual de evaluaciones complementarias del CONEVAL (2013), que las define como aquellas que “son de aplicación opcional de acuerdo con las necesidades e intereses de las dependencias y entidades, con el fin de mejorar su gestión y obtener evidencia adicional sobre su desempeño”.<sup>8</sup>

Para su estudio y análisis se proyectó una investigación cuyo objetivo general fue encontrar y señalar las ventajas que ofrecen las evaluaciones participativas para detectar áreas de oportunidad en términos de: legitimidad, brechas de comunicación, relaciones entre gobierno y ciudadanos, aprovechamiento de las redes vecinales y percepción de la población beneficiaria. Para ello se diseñó una estrategia metodológica que comprende, además del trabajo de gabinete, tres técnicas de recolección de datos en el trabajo de campo: cinco entrevistas semi-estructuradas con liderazgos de las colonias<sup>9</sup> beneficiadas por las obras, un grupo de enfoque con ocho beneficiarios directos de distintas comunidades y el recorrido en campo a dos colonias donde se entrevistó a diez vecinos más.<sup>10</sup>

Se realizó trabajo documental y de campo durante cinco meses, utilizándose varias técnicas con el objetivo de triangular las diversas versiones sobre el mismo asunto, además de que cada una apunta a objetivos distintos. Con la entrevista se apuntó a captar el significado de las percepciones de los beneficiarios más allá de su simple descripción (Sáenz y Téllez-Castilla 2014); con el grupo de enfoque se buscó poner a prueba la consistencia de las respuestas previamente obtenidas de manera individual ante el grupo; y con las visitas a colonias se pretendió obtener respuestas más espontáneas por parte de los beneficiarios, además de la posibilidad de fotografiar y valorar de primera mano el estado de las obras entregadas.



**Tabla 4.** Detalle de entrevistas semi-estructuradas realizadas

Fecha	Colonia	Tipo de obra	Perfil del entrevistado
01-may-18	San Juan (Zona II)	Red de agua potable	Presidenta de colonos
02-may-18	Las Juntas	Rehabilitación de sistema eléctrico de primaria	Director de escuela primaria del turno vespertino
02-may-18	El Campesino	Red de alcantarillado	Secretaria de la asociación vecinal
02-may-18	Tateposco (Canal 58 de acuerdo con la entrevistada)	Línea de alcantarillado	Presidenta de colonos
03-may-18	Arroyo seco	Mantenimiento de pozo	Presidente de comité de obra

**Fuente:** elaboración propia con base en la evidencia proporcionada por el gobierno de San Pedro Tlaquepaque.

**Tabla 5.** Detalle sobre beneficiarios participantes en el grupo de enfoque

No.	Colonia	Tipo y ubicación de la obra	Número de participantes
1	El Vergel	Red de agua en calle Clavel	1
2	Santa Anita	Mantenimiento de pozo 1	2
3	Gigantera	Red de agua en calle Ojo de agua	1
4	Lomas del cuatro	Alcantarillado sanitario en calle Rosaura Zapata	2
5	Nueva Santa María	Empedrado y banquetas en calle San Odilón	2

**Fuente:** elaboración propia con base en el trabajo documental

La percepción es, por definición, el conocimiento o idea que se tiene acerca de algo o alguien, producto de la experiencia sensorial o de impresiones personales; y precisamente es el componente personal el que dota de subjetividad a las opiniones de los informantes, sin embargo, no por ello carecen de validez científica y menos cuando varios sujetos apuntan a la saturación de la evidencia como un hecho real. Es decir, en lugar de descartar la información que es vertida bajo condicionantes como los rasgos de personalidad, los roles sociales, las posiciones políticas y los gustos particulares de los informantes, se construye así un esquema en el que esas condicionantes se articulan de manera lógica para dar sentido a la información recabada. Al respecto, Torres y Jiménez (2004:26) apuntan que la teoría “permite construir un correlato o modelo conceptual apropiado en la investigación o a los hallazgos del análisis, siendo una base importante para la construcción de modelos conceptuales propios”.

Con el fin de organizar los temas que se convertirían posteriormente en hallazgos y resultados, se diseñó un modelo esquemático de percepción para los beneficiarios de infraestructura básica, que podría extrapolarse en el futuro a otros contextos y territorios similares o

comparables por analogía en vista de que el Fondo en cuestión se aplica en todo el territorio nacional y la evaluación participativa a otros contextos locales de América Latina.<sup>11</sup>

La aportación metodológica adopta la forma de un modelo, en vista de que es una de las mejores formas con las que cuentan las ciencias sociales para resolver la confusión conceptual que se deriva del amplio grado de abstracción que suponen los términos que se utilizan en las políticas públicas y en este estudio en particular, como: “sociedad”, “ciudadanía” y ámbitos ampliamente variables y subjetivos como la percepción de las personas. Entonces, cuando los investigadores emplean términos y conceptos amplios o abstractos, es necesario enmarcarlos, es decir, rodearlos de definiciones y delimitarlos en su interpretación. Así, los marcos comprenden un trabajo de conceptualización, en el que los investigadores aclaran las dimensiones, características y atributos con los cuales se trabajará en un caso en particular (Van der Waldt 2020).

Es por ello que, bajo la forma de un marco, el artículo ha recogido una serie de conceptos en torno a la evaluación cualitativa para darle orden a la tarea de recopilar percepciones de los beneficiarios de un programa como el fais. Fue mediante el análisis de contenido para construir un modelo y las generalidades hacerlas por inducción. Así, quienes se acerquen a una política pública desde una perspectiva cualitativa y participativa, pueden “jugar” dentro de un modelo que clarifica el uso de los conceptos y permite una mejor interpretación de sus resultados.

Dicho lo anterior, el modelo se compone de cinco lineamientos que reúnen la gran diversidad de opiniones y aspectos encontrados en la investigación: roles condicionantes individuales, roles y organización intercomunitarios, roles y organización extracomunitarios, percepción del desempeño gubernamental sobre las obras, resultados y efectos no intencionados. Los lineamientos se agruparon en una escala de Likert.<sup>12</sup>

El cúmulo de información obtenida en la labor de campo representa la mayor riqueza de la investigación y soporta los hallazgos de este artículo. Aunque es copiosa en detalles, vivencias y narrativas se ha decidido sacrificar en cierta medida la descripción y comprensión que resulta de las entrevistas por hacerlas coincidir en un modelo sintetizador y ordenador sociológico de la realidad. Esto es así porque los datos llevan a configurar un acercamiento a la percepción como un elemento determinado por la realidad social, misma que según Osorio (2001) puede ser desarmada y reconstruida en tres dimensiones: el espacio, el tiempo y el espesor. En la indagación se propuso desmenuzar estas capas a fin de descifrar la percepción subjetiva de los beneficiarios del Fondo para explicar los niveles estructurales que la configuran.

Por lo anterior, en la evaluación complementaria del FAIS 2017 en San Pedro Tlaquepaque se diseñó un modelo esquemático que se compone de cinco dimensiones de percepción y de una serie de roles condicionantes que explican al resto (ver figura 1). El esquema adop-

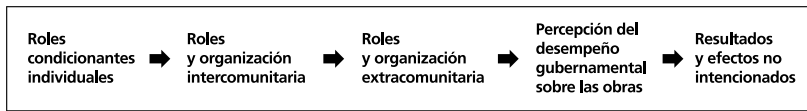
ta la forma de una cadena de causalidad formada por elementos interdependientes que se registran en un momento único, es decir, la aplicación del modelo para el caso estudiado es una fotografía y funciona para un momento y contexto determinado. Toma en cuenta que la percepción es subjetiva y puede sufrir cambios repentinos con el tiempo y con los hechos. Esto no quiere decir que el modelo solo sirva para este caso, pues como se ha mencionado, pretende servir a otras políticas, fondos, territorios y momentos. Dicho de otro modo, lo irreplicable es el ejercicio del modelo y lo reproducible es el modelo mismo.

El modelo se construyó como un diálogo de ida y vuelta entre el diseño de la investigación y el trabajo de campo, de tal modo que tiene distintos propósitos. Primero, pretende detectar fallas en los procesos de construcción de obras públicas de infraestructura básica desde la percepción de sus beneficiarios, con el fin de que dichos diagnósticos pudieran traducirse en aspectos susceptibles de mejora y en recomendaciones concretas. En segundo lugar, busca clarificar discrepancias de información, pues las personas beneficiadas por las obras públicas que se efectuaron con meses o años de anterioridad al levantamiento de los datos tienden a recordar de manera difusa los hechos. Un problema común es que los beneficiarios podrían caer en inconsistencias o disparidades, las cuales pueden ser producto de la memoria o de roles condicionantes, por lo que el modelo que se propone intenta explicarlos en sus elementos sociológicos.

Además de que las percepciones y las opiniones se encuentran sesgadas por esos roles condicionantes, es necesario tomar en cuenta que las charlas que se llevan a cabo en las entrevistas semi-estructuradas, en los grupos de enfoque y en los estudios de caso, suelen abandonar con frecuencia el guion preestablecido, pues el interlocutor recoge retazos de información de forma espontánea y desorganizada en términos de contexto y tiempo. En ese sentido, el modelo y sus dimensiones de percepción apuntaron a organizar la información que fue provista de forma desordenada y presentarla en una lógica secuencial que dio un cauce más comprensible a los hallazgos obtenidos más adelante.

Sobre la delimitación del marco, éste no pretendió solo otorgar una calificación numérica acerca de los aspectos de la opinión subjetiva de las obras, sino que es una ruta que funciona para evaluar cualitativamente esa percepción desde las dimensiones más relevantes de la infraestructura básica. Asimismo, la aplicación del modelo en un estudio de caso no da como resultado una solución a las demandas sociales de la población por sí misma, sino que señala a los implementadores de las políticas públicas (en este caso los ejecutores de obras de infraestructura) aquellos momentos y lugares que impiden un mejor ejercicio del Fondo; aunque también hay que decirlo: es probable que la percepción y los deseos de los beneficiarios no se empaten con las capacidades presupuestarias y técnicas del gobierno, como se demuestra más adelante.

**Figura 1.** Modelo construido para el análisis de la percepción ciudadana en programas gubernamentales



Fuente: elaboración propia.

Finalmente, el modelo puede aplicarse a un solo caso (una sola persona informante) o a un número ilimitado de percepciones, siempre y cuando existan ciertas tendencias en las respuestas que se vierten en cada una de las dimensiones propuestas. En ese sentido, si se desea analizar una sola entrevista a la luz del marco, se puede hacer e incluso otorga una mayor claridad al permitir inferencias más sólidas.

*3.1 Roles condicionantes individuales.* En estos, se hace referencia a que la percepción es dictada por características intrínsecas a la persona, que para el caso de los beneficiarios de las obras de infraestructura social básica se relacionan principalmente con: 1) el arraigo que tiene la persona hacia su comunidad según el tiempo que tiene viviendo en ella; 2) el rol que desempeña la persona al interior de su comunidad dependiendo de aspectos como su oficio o sus contactos; 3) los motivos y razones a los que las personas atribuyen el deseo de participar en los procesos de su comunidad; 4) sus preferencias políticas y partidarias, que emergen con frecuencia en la conversación; 5) rasgos de su personalidad, los cuales se valoran por los investigadores conforme a la postura que adopta durante la conversación.

*3.2 Roles y organización intercomunitaria.* Estos obedecen a la cadena de causalidad, los rasgos de personalidad, el grado de participación de la persona informante y sus preferencias políticas que condicionan las relaciones con el resto de los beneficiarios de las obras y la eficacia con la que el conjunto es capaz de comunicarse y organizarse entre sí. Esta dimensión de percepción está dada por aspectos tales como: 1) la calificación que le otorga cada informante al grado de participación de sus vecinos en los procesos de construcción de obras públicas; 2) los procesos internos para elegir liderazgos (formales e informales); 3) las vicisitudes que se presentan cuando se convocan reuniones para discutir aspectos relacionados con las obras; 4) las relaciones humanas adversas entre el informante y sus vecinos.

*3.3 Roles y organización extracomunitaria.* Refieren a los mecanismos de organización y comunicación al interior de las comunidades, así como a las formas en las cuales la calidad, la intensidad y la asertividad de éstos condicionan una dimensión de la percepción. Aquí se presta especial interés a las opiniones que guardan los beneficiarios de las obras acerca de la comunicación que mantienen con el gobierno, al tiempo que narran cómo se organizan al interior de la comunidad para hacer saber sus necesidades e inquietudes al municipio.<sup>13</sup>

*3.4 Percepción del desempeño gubernamental.* Hay que decir que en el proceso de construcción de obras de infraestructura existen principalmente dos partes: el gobierno y los beneficiarios. Se trata de una relación en la que se observan distintos mecanismos de organización y cooperación mutua, sin embargo, solo una de las partes evalúa el trabajo y el desempeño de la otra. En ese sentido, una cuarta dimensión de la percepción subjetiva en el modelo utilizado se orienta a valorar: 1) la percepción sobre las obras que se han hecho antes del ejercicio en cuestión; 2) las diferencias que existen entre las obras anteriores y las actuales a juicio del interlocutor; 3) si las obras que se realizaron eran las más urgentes o importantes para los beneficiarios; 4) la calificación que se otorga al funcionamiento y la calidad de las obras; y 5) qué aspectos mejorarían o harían de forma distinta las personas si ellas tomaran las decisiones en el gobierno.

*3.5 Resultados y efectos no intencionados.* Finalmente, el desempeño del gobierno, evaluado en la dimensión anterior, remite de manera obligada a un apartado para los resultados y efectos no intencionados y generalmente se hace en un sentido directamente proporcional. Es decir, una tendencia en la percepción positiva sobre el desempeño del gobierno en la construcción de obras, muy probablemente se traduce en una percepción igualmente positiva en cuanto a los cambios que han generado las obras en las vidas de las personas, a menos que existan efectos no intencionados negativos (Piedra 2017).<sup>14</sup>

#### **4. Resultados y hallazgos: el modelo a prueba**

Los hallazgos de la investigación se agruparon de acuerdo al modelo y se procedió a emitir una valoración para cada lineamiento en una escala de Likert que va del 1 al 5, donde el 1 representa una situación “no deseable” y el 5 un valor óptimo.

En los *roles condicionantes individuales* se registró un nivel 4. La evidencia llevó a sostener que existe un fuerte arraigo de los beneficiarios en sus comunidades; los líderes emergen de manera voluntaria y se muestran dispuestos a colaborar con el gobierno para concretar las obras de infraestructura en beneficio de sus comunidades; las actividades económicas o laborales pueden impulsar a los vecinos hacia el liderazgo. A diferencia de las decisiones que las personas toman como consumidoras, en las que pueden analizar varias opciones y decantarse por una de ellas, en su papel de beneficiarios no existe esa libertad, ya que simplemente son los receptores de un bien o servicio. No por ello dejan de tener, desde su individualidad, una opinión particular sobre “eso” que el gobierno les entregó. Esa percepción, a pesar de ser particular y única, se construye de manera subjetiva tanto desde la experiencia propia (vivencias e historia personal), como desde el rol que el individuo juega en su comunidad (su papel en el hogar, su nivel de integración en la comunidad, responsabilidad formal o informal en organizaciones vecinales, etc.).<sup>15</sup>

El fuerte arraigo de los vecinos que habitan en las zonas de atención prioritaria que se detectó en el estudio, se puede explicar por la cantidad de tiempo que han vivido en estas colonias. En las entrevistas, tres de los cinco interlocutores dijeron tener más de 17 años en sus respectivas comunidades; por su parte, los participantes del grupo de enfoque promedian 21 años viviendo en la colonia. La mitad de ellos nacieron en ella y no se han mudado. Por consiguiente, asumiendo que la antigüedad genera arraigo hacia el territorio, las personas anhelan cualquier obra que el gobierno realice en sus comunidades, ya que significa una mejora sustancial en su calidad de vida y la de sus familiares, además, se trata de acciones que se han buscado a lo largo del tiempo con avances escasos y paulatinos.

En cuanto a los *roles y organización intercomunitaria* el nivel fue de 2, lo que indica que no existe un canal de comunicación efectivo entre el gobierno y los beneficiarios; las relaciones interpersonales influyen en la efectividad de la comunicación y la participación ciudadana tiende a ser baja. Sólo existe alta capacidad de organización comunitaria cuando emerge un tema que genera interés.

El primero de los aspectos a analizar aquí tiene que ver con la comunicación con los funcionarios municipales. Aunque podría parecer un asunto del ámbito extracomunitario, se encontró que gran parte de la interacción que existe entre el gobierno municipal y los beneficiarios tiene complejos procesos previos de organización al interior de la comunidad, que en un segundo momento se convierten en interacciones bidireccionales. Cada una de las dimensiones del modelo es influida por la que le antecede, de modo que las formas en las que la comunidad se organiza tienen mucho que ver con las condicionantes individuales que se han descrito. Es decir, la manera en que las comunidades buscan satisfacer sus necesidades depende del estilo y de los rasgos de personalidad de sus liderazgos, de tal modo que hay representantes cuyo temperamento hace que nunca hayan interactuado directamente con funcionarios públicos, mientras algunos prefieren canales como la escritura y firma de peticiones ante el gobierno; otros suelen presentarse directamente a las oficinas gubernamentales a gestionar los servicios.<sup>16</sup>

Finalmente, la organización intercomunitaria es deficiente en sentidos como la comunicación y la intensidad de la participación de los miembros en los asuntos colectivos como se ha dicho en este apartado, sin embargo, se encontró un aspecto interesante: las deficiencias no radican en asuntos relacionados con las capacidades de organización de los beneficiarios e incluso tampoco con la falta de atención del gobierno municipal.<sup>17</sup>

En el ámbito de los *roles y organización extracomunitaria* el nivel fue 2. Se encontró que existe la percepción de que el gobierno no socializa las obras, así como un alto grado de desinformación entre los beneficiarios acerca de las mismas. Hubo quejas sobre la ejecución de las obras que no fueron atendidas, aunque el trato de los servidores públicos se pondera favorablemente por los ciudadanos.

En continuación de la secuencia donde los roles individuales condicionan a la organización intercomunitaria, se llega a los roles y la organización extracomunitarios que hacen referencia a cuatro aspectos principales: a) la existencia (o inexistencia) de sesiones informativas organizadas por parte del gobierno previas a la ejecución de la obra; b) la difusión de tiempos y beneficios de las obras; c) las dudas, quejas y observaciones durante su ejecución; y d) la calificación que otorgan los informantes a la atención recibida por parte del personal del municipio. Sobre los primeros tres aspectos se observaron debilidades en la implementación del fais. En cuanto a las reuniones previas a las obras, los informantes en los casos estudiados y en el grupo de enfoque manifestaron que en ningún momento hubo un acercamiento específico para hablar de las obras por venir, mientras que en las entrevistas con liderazgos hubo dos casos en los que se afirma que efectivamente se realizaron un par de reuniones. La percepción generalizada es que el gobierno no socializa las obras con los vecinos; no obstante existe una mayor probabilidad de estar enterado de esas acciones si se es líder en la colonia en comparación con ser uno de los beneficiarios directos ajenos a la representación de la comunidad, cuya información es nula o muy limitada. Naturalmente, si el gobierno no organizó sesiones previas para tratar temas de las obras, como apuntan los resultados de la evaluación (Gobierno de Tlaquepaque 2017), difícilmente los beneficiarios tienen conocimiento de sus tiempos de ejecución y de las bondades que estas traen a sus comunidades. Solo una informante de las entrevistas con liderazgos quien afirmó que el gobierno municipal y su delegado difundieron la información inmediatamente después de que la obra fue autorizada.

En cuanto a la *percepción del desempeño gubernamental* sobre las obras el nivel fue 3. En este ámbito los beneficiarios legitiman las obras realizadas, ya que reconocen su carácter de urgentes. Existe una percepción positiva sobre la calidad de los materiales utilizados en las obras, así como de su funcionamiento final. En general, el tiempo de ejecución se percibe como excesivo, sin embargo, existe alta tolerancia de los vecinos, ya que reconocen que los beneficios son permanentes.<sup>18</sup>

En este punto es necesario mencionar que una buena parte del valor del modelo radica en el desarrollo de los siguientes aspectos: i) un recuento de las obras que se hayan hecho en la comunidad en cuestión en años anteriores y las diferencias que encuentran con las del ejercicio a evaluar; ii) la consideración de los beneficiarios acerca de si las obras que se hicieron eran las más urgentes o importantes o no; iii) juicios de valor relacionados con el funcionamiento y la calidad de la obra; iv) qué hubieran hecho diferente los beneficiarios si fueran el gobierno municipal.<sup>19</sup>

La mayoría de las ocasiones los vecinos no recordó obras anteriores (tres de las cinco entrevistas). Otros tantos coincidieron en recordar las de mayor impacto o visibilidad, como la pavimentación de calles aledañas, mientras que algunos más adoptaron una postura de vulnerabilidad y aseguraron que no se ha hecho nada por su comunidad,

aunque los investigadores les hubieran enlistado algunas obras que terminaron por recordar. Luego, toda vez que las personas beneficiarias han juzgado la calidad de la obra, resultó pertinente preguntarles qué hubieran hecho para mejorar el ejercicio del Fondo si fueran parte del gobierno municipal y así construir una agenda de aspectos susceptibles de mejora desde la perspectiva del destinatario final de los recursos. Al respecto, las opiniones fueron muy variadas, aunque destacaron aquellas relacionadas con mejorar la comunicación entre el gobierno y la ciudadanía.<sup>20</sup>

Finalmente, en el tema de los *resultados y efectos no intencionados* el nivel alcanzado fue 3, debido a que no existe una tendencia marcada en la percepción acerca de la utilidad de las obras. Las modificaciones en las rutinas de los beneficiarios fueron en lo general positivas. Hubo casos en los que las obras redundaron en un detrimento de la calidad de vida. Se encontró que las acciones de pavimentación mejoraron la imagen de la seguridad en las comunidades. Asimismo, las obras generaron efectos no intencionados, tanto positivos como negativos.<sup>21</sup>

La característica más relevante es la relacionada con la percepción subjetiva de los beneficiarios en torno a los resultados que han tenido las obras en su calidad de vida, en las rutinas propias, en cambios observados en la seguridad y salud públicas e incluso en afectaciones, pues en ocasiones los programas del gobierno ocasionan consecuencias distintas a las planeadas, conocidas bajo la categoría de efectos no intencionados.

En lo que refiere a la percepción de la utilidad de las obras no se observó una sola tendencia, sino que existen tres grandes líneas de opinión: a) que las obras trajeron cambios favorables y significativos en sus vidas; b) que no trajeron ningún cambio (con una frecuencia menor a las otras dos); y c) que empeoraron la situación anterior a su construcción.<sup>22</sup>



**Tabla 6.** Percepción de los beneficiarios del FAIS en Tlaquepaque, según el modelo para el análisis de la percepción de programas gubernamentales

Dimensión	Nivel	Valoración
Roles condicionantes individuales	4	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe un fuerte arraigo de los beneficiarios en sus comunidades.</li> <li>• Los líderes emergen de manera voluntaria y se muestran dispuestos a colaborar con el gobierno para cristalizar obras de infraestructura en beneficio de sus comunidades.</li> <li>• Las actividades económicas o laborales pueden impulsar a los vecinos hacia el liderazgo.</li> </ul>
Roles y organización intercomunitarios	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe un canal de comunicación efectivo entre el gobierno y los beneficiarios.</li> <li>• Las relaciones interpersonales influyen en la efectividad de la comunicación.</li> <li>• La participación ciudadana tiende a ser baja.</li> <li>• Cuando emerge un tema que genera interés, existe alta capacidad de organización comunitaria.</li> </ul>
Roles y organización extracomunitarios	2	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Existe la percepción de que el gobierno no socializa las obras.</li> <li>• Se detectó un alto grado de desinformación entre los beneficiarios acerca de las obras.</li> <li>• Hubo quejas sobre la ejecución de las obras que no fueron atendidas.</li> <li>• El trato de los servidores públicos se pondera favorablemente por los ciudadanos.</li> </ul>
Percepción del desempeño gubernamental sobre las obras	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los beneficiarios legitiman las obras realizadas, ya que reconocen que las mismas eran necesarias y urgentes.</li> <li>• Existe una percepción positiva sobre la calidad de los materiales utilizados en las obras, así como de su funcionamiento final.</li> <li>• En general, el tiempo de ejecución se percibe como excesivo, sin embargo existe alta tolerancia de los beneficiarios, ya que reconocen que los beneficios son permanentes.</li> </ul>
Resultados y efectos no intencionados	3	<ul style="list-style-type: none"> <li>• No existe una tendencia marcada en la percepción acerca de la utilidad de las obras.</li> <li>• Las modificaciones en las rutinas de los beneficiarios fueron en lo general positivas.</li> <li>• Hubo casos en los que las obras redundaron en un detrimento de la calidad de vida.</li> <li>• Las obras de pavimentación mejoran la percepción de seguridad en las comunidades.</li> <li>• Las obras generaron efectos no intencionados, tanto positivos como negativos.</li> </ul>

**Fuente:** elaboración propia.

## Conclusiones

De lo expuesto hasta ahora, es posible establecer que el modelo presentado podría ayudar a determinar la percepción de los beneficiarios de las obras realizadas con recursos del FAIS, mismas que son percibidas como positivas por los vecinos participantes en la evaluación en la gran mayoría de los casos. El modelo señala áreas de oportunidad en términos de: comunicación entre gobierno y ciudadanía, legitimidad de las decisiones públicas y aprovechamiento de las redes vecinales. Igualmente, no se debe ignorar el entorno de que se trata de personas cuya dinámica familiar se encuentra llena de carencias y dificultades para acceder a una mejor calidad de vida.

El modelo encontró que el gobierno municipal de Tlaquepaque tiene un amplio margen de mejora en cuanto al aprovechamiento de las redes y relaciones vecinales. Se encontró así mismo que generalmente dichas obras fueron solicitadas por los vecinos, pues las consideraron casi siempre como las más urgentes o necesarias. Esto las dota de un alto grado de legitimidad. De tal modo que las personas combinan una situación económica apremiante con un intenso arraigo hacia el territorio y la comunidad, sin embargo, las obras de infraestructura no se han consolidado como un mecanismo por medio del cual el gobierno municipal estreche esos lazos para fortalecer el tejido social.

De igual modo, se detectó una profunda brecha de comunicación entre el gobierno municipal y los beneficiarios de las obras, principalmente por la ausencia de reuniones informativas en las que se comunique a los vecinos los tiempos de ejecución y beneficios de las obras. Un escenario de desconocimiento e incertidumbre entre los beneficiarios incrementa la probabilidad de quejas, las cuales, además, pueden llegar a no ser atendidas incluso cuando se manifiestan por medios escritos y oficiales.

Luego, si bien las obras traen múltiples beneficios a las personas en situación vulnerable y pobreza del municipio, también se descubrió que pueden llegar a empeorar la calidad de vida de las mismas cuando intentan mejorarlas. Esto se debió a que algunas obras no concluyeron correctamente y dejaron la infraestructura en un estado de menor calidad o funcionalidad que el inicial. Asimismo, se identificó que los tiempos de ejecución se prolongaron con frecuencia a juicio de los beneficiarios, quienes dieron cuenta de la intermitencia con la que los contratistas avanzaron en su construcción, aunque al final reconocieron que la espera vale la pena.

A partir de los hallazgos, se juzgó deseable que el FAIS tenga un proceso mucho más comunitario, cuyos puntos finos se tejen en las relaciones intervecinales y donde la comunicación activa entre el gobierno, la ciudadanía y el contratista pueden mejorar aún más las condiciones de vida de la población más necesitada.

<sup>1</sup> Agradecemos las observaciones y comentarios de los evaluadores anónimos. Si el texto encontró mejoría fue gracias a ellos, si no fue así la responsabilidad es de los autores.

<sup>2</sup> La evaluación de la percepción de beneficiarios no se incluye ni en los programas anuales de evaluación de la SHCP ni en el catálogo de evaluaciones de CONEVAL.

<sup>3</sup> En la legislación mexicana el gasto ejercido es el momento contable que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada o documento equivalente debidamente aprobado por la autoridad competente.

<sup>4</sup> Véase por ejemplo Ibarra 2020; Arellano, Flores y Piedra 2019; Vázquez y Reyes 2016; Ramones y Prudencio 2014; Cejudo y Gerhard 2010; CEF, 2007; Hernández y Jarillo 2007.

<sup>5</sup> El monto total financiero, modificado después de ajustes para el ejercicio 2017, fue de poco más de 68 millones de pesos. Sobre ese techo financiero modificado de casi 69 millones de pesos, se había pagado hasta el 8 de marzo de 2018 el 70.85%, es decir, 48 millones de pesos, de tal modo que, según el propio cuadrante de obras, restaban por pagar 20 millones de pesos. Además, entre el techo financiero inicialmente proyectado para el ejercicio y el que se ha tenido a bien llamar techo financiero modificado, existe una diferencia de casi 400 mil pesos.

<sup>6</sup> El cuadrante de obras no especifica a qué producto se hace referencia.

<sup>7</sup> La base en la que se sustenta metodológicamente el texto es en Hamui y Varela 2012; Salazar, 2005; Torres y Jiménez 2004; Valles 2002.

<sup>8</sup> En ese sentido, el Gobierno Municipal de San Pedro Tlaquepaque realizó dos evaluaciones externas del Fondo en los dos ejercicios anteriores; primero una evaluación de procesos en 2015 y luego una evaluación específica de desempeño al ejercicio 2016. En dichos trabajos se exploró de manera minuciosa la forma en que se aplica el Fondo desde el análisis de documentos y desde la expresión de diversos actores de distintas dependencias y niveles jerárquicos dentro de la organización, sin embargo, en la Evaluación de Procesos al FAIS 2015 se incluyó una pequeña inmersión al campo para conocer la percepción del destinatario final de todos los esfuerzos: el beneficiario.

<sup>9</sup> No se consideró la utilización de la técnica de encuestas debido a las limitaciones económicas del estudio y a que la muestra ascendería a 383 ciudadanos en toda la geografía municipal. Así, se privilegió el uso de herramientas cualitativas que permitieran al investigador profundizar en la percepción de cada sujeto participante.

<sup>10</sup> La comparación por analogía tiene un razonamiento que supone una naturaleza inductiva, la cual no equivale a una inducción completa. Se utiliza bajo ciertas condiciones de semejanza en los que hay que investigar diferencias y ver las relaciones entre diferentes objetos o contextos dentro de un conocimiento “tolerablemente extenso”. No posee una fuerza probatoria concluyente sino únicamente verosímil o probable (Ferrater Mora citado en Navarrete 2006: 223-224).

<sup>11</sup> La escala de Likert fue elaborada por Rensis Likert. Consiste en un método de evaluaciones sumarias que parte de una escala psicométrica utilizada comúnmente en cuestionarios. Su uso más amplio se da en encuestas para la investigación social. Se construye a partir de la forma en cómo se responde a una pregunta de un cuestionario. Bajo esta técnica se agrupan en el nivel de acuerdo o desacuerdo con una declaración (elemento, ítem, reactivo o pregunta).

<sup>12</sup> Esta dimensión está dada por aspectos como: a) la frecuencia y la forma en la que se comunican los beneficiarios con el gobierno municipal; b) la percepción que manifiestan hacia la organización y el trato del municipio para con ellos; c) la fluidez de la información por parte del gobierno en cuanto al tiempo y los beneficios que tendría la obra antes de que ésta comenzara; y d) la frecuencia con la que se comunicaron quejas por parte de los beneficiarios y cómo éstas fueron atendidas por el gobierno.

<sup>13</sup> Para evaluar esta dimensión se utilizan aspectos de la percepción subjetiva como: a) de qué manera mejoraron las condiciones de vida de las personas con las obras; b) qué rutinas han cambiado desde que éstas se terminaron; c) qué cambios han notado en las actividades y relaciones de la comunidad a partir de las obras; d) si las personas se sienten más seguras con el empedrado y el alumbrado o con mayor higiene a raíz de los servicios de agua, drenaje y alcantarillado; y e) si además de beneficiarles, las obras les han afectado en algún sentido.

<sup>14</sup> La percepción ciudadana sobre las obras realizadas con el FAIS es de claros oscuras. Por un lado, los beneficiarios están ávidos de la realización de obras de infraestructura en sus comunidades, ya que éstas representan una mejoría en su calidad de vida, y por ello observan una percepción favorable a su construcción, además de que tienden a minimizar los pormenores y molestias causados por la ejecución de las mismas, pues saben que son necesarios, inevitables y temporales. Sin embargo, se encontró que la percepción favorable inicial tiende a tornarse negativa si las contrariedades generadas por la obra son relevantes, su tiempo de ejecución es prolongado o los resultados finales no son los que el beneficiario hubiese esperado.

<sup>15</sup> Los líderes de las colonias, tanto formales como informales, se mostraron dispuestos a colaborar en las obras y acciones que se emprendan en las comunidades, en especial en aquellas de infraestructura básica como las del FAIS. Esta apertura representa una fortaleza exponencial que no se ha aprovechado del todo por parte del gobierno municipal, que de llegar a explotarse, solventaría en gran parte los problemas de flujo de información entre beneficiarios y gobierno.

<sup>16</sup> Se observó que la comunicación entre autoridades y beneficiarios antes, durante y después de la ejecución de las obras es exigua y deficiente, tornándose esta situación en un claro aspecto susceptible de mejora que, si se atiende, incrementará considerablemente la percepción positiva de los ciudadanos beneficiados con las obras del FAIS, redundará en un fortalecimiento de la relación entre gobierno y ciudadanía y permitirá una mejor valoración de los beneficiarios hacia el Fondo y quienes lo ejecutan. Hasta el momento, puede decirse que los beneficiarios interactúan más con los trabajadores de la obra y con el contratista que con servidores públicos del municipio. El gobierno de San Pedro Tlaquepaque tiene mecanismos establecidos para la priorización de las obras a realizar con recursos del FAIS, que a pesar de ser poco conocidos entre la población demostraron ser muy atinados, ya que los ciudadanos se encuentran conformes y con posturas favorables al respecto de la selección de obras, pues se reconoce que las acciones realizadas eran necesarias y urgentes.

<sup>17</sup> Con relación a los cambios y beneficios ocasionados por las obras del FAIS, la mayoría de opiniones coincide en que éstas resolvieron una necesidad y tuvieron efectos positivos, que van desde el bajo impacto hasta un cambio radical en la calidad de vida de los beneficiarios. También la mayoría reconoce que los trabajos se realizaron con buenos materiales y funcionan de forma adecuada, aunque existe una proporción importante de beneficiarios inconformes con estos aspectos. Sin embargo, algunos tlaquepaquenses beneficiados no detectaron modificaciones trascendentes (principalmente porque los servicios dotados ya los recibían de manera clandestina). Asimismo, se detectaron casos en los que los vecinos afirman que las obras empeoraron su calidad de vida, situación por demás grave, pues en ningún caso una política pública debe redundar en resultados opuestos a los esperados, aunque se insista discursivamente en que todas ellas traen consigo ganadores y perdedores.

<sup>18</sup> Asimismo, se detectó que las actas de entrega-recepción, que en esencia persiguen la legitimidad y transparencia del proceso de construcción de las obras, han derivado en ocasiones en un incentivo perverso para los contratistas, pues aun cuando la obra no haya sido terminada, éstos pueden conseguir una firma y dar por terminado el proceso de manera administrativa. De hecho, en el caso de dos líderes vecinales, éstos manifestaron haberse negado a firmar el acta hasta que ésta fuera terminada a pesar de la presión ejercida por el contratista; sin embargo, los documentos provistos por el municipio permiten verificar que dichas obras cuentan con una firma y solventan un acta debidamente archivada.

<sup>19</sup> Se detectó que el formato de entrega-recepción de las obras puede ser utilizado de manera maliciosa por los contratistas, representando un riesgo para el proceso del Fondo y un eslabón débil en la cadena de actividades que permiten asegurar la conclusión de las obras a entera satisfacción de beneficiarios y gobierno.

<sup>20</sup> Por ejemplo, los cambios positivos en las personas se dan en una amplia diversidad de formas e intensidades, por ejemplo, los vecinos de cierta obra pública ya no tienen que caminar grandes distancias para acarrear agua y ahora la reciben más limpia; otra de las obras de pavimentación y construcción de banquetas permitió que los adultos mayores se pudieran integrar de nuevo a la comunidad y hacer sus propias actividades sin riesgo de sufrir un accidente por el estado de las calles; incluso, una de las informantes pudo tener un parto seguro gracias a que la pavimentación de sus vías permitió que llegara un taxi hasta la puerta de su vivienda. De manera similar, se detectaron algunos efectos negativos cuyo impacto pudo haber sido reducido por medio de una comunicación previa y eficiente, como el caso de un informante que asegura haber tenido que cerrar permanentemente un negocio debido a la suciedad que provocó la obra y a la disminución en la afluencia de tránsito por la vía rehabilitada.

<sup>21</sup> Aquellos que mostraron una percepción favorable hacia las obras realizadas con recursos del FAIS son quienes reconocieron que éstas han mejorado su calidad de vida y van desde los que pueden tener acceso a agua potable con la simpleza de abrir una llave en su vivienda, hasta aquellos que ya pueden asistir a la escuela en tiempo de lluvias, pasando por los adultos mayores que se han reincorporado a las actividades de la comunidad debido a la posibilidad de salir de sus casas sin un alto riesgo de caer o sufrir un accidente, por mencionar algunos ejemplos. Por su parte, quienes observan una percepción negativa hacia el Fondo y sus acciones son aquellos que se vieron afectados seriamente por las obras –en su patrimonio, comodidad o intereses– o quienes consideran que las mismas no concluyeron de manera satisfactoria.

## Referencias bibliográficas

**Arellano-Ríos, A., Flores-Ascencio, S. J. y Piedra-Ascencio, R. I.** (2019) “Valoración del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social, en San Pedro Tlaquepaque, Jalisco”. *Región y Sociedad*, 31 :1-23 <https://regionysociedad.colson.edu.mx:8086/index.php/rys/article/view/1037>>, accesado el 30 mayo de 2020.

**Cejudo, G. y Gerhard, R.** (2010) “La rendición de cuentas de transferencias intergubernamentales: el caso del FAIS”. En M. Merino, S. Ayllón y G. Cejudo (coords.). *La estructura de rendición de cuentas en México*. Ciudad de México: CIDE, págs. 205-233.

**CEEP, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas** (2007) “Impacto del FAIS sobre el índice de marginación 2000-2005”, *Nota informativa*, Ciudad de México, Centro de Estudios de las Finanzas Públicas-Cámara de Diputados, 23 de julio, <https://www.cefp.gob.mx/intr/edocumentos/pdf/cefp/2009/cefp0342009.pdf> >, accesado el 30 de mayo de 2020.

**Cohen, E. y Franco, R.** (1988) *Evaluación de proyectos sociales*. Buenos Aires: ONU-Grupo Editor Latinoamericano.

**CONACYT, Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología** (2011) *Evaluación de la satisfacción y percepción de impacto de los usuarios directos e indirectos del Programa Fondos Mixtos (FOMIX)* <[http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/grupo\\_trabajo/grupo\\_de\\_evaluacion/4/fondos\\_mixtos/evaluacion\\_externa\\_rodriguez.pdf](http://www.foroconsultivo.org.mx/documentos/grupo_trabajo/grupo_de_evaluacion/4/fondos_mixtos/evaluacion_externa_rodriguez.pdf)>, accesado el 27 de mayo de 2020.

**CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2013) *Sistema de evaluación en México*. Ciudad de México: CONEVAL. [tps://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/SeminarioEF2013/Evaluacion.pdf](https://www.coneval.org.mx/coordinacion/entidades/Documents/SeminarioEF2013/Evaluacion.pdf)>, accesado el 28 de mayo de 2020.

**CONEVAL, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social** (2017) “Términos de referencia de la evaluación de consistencia y resultados”, Ciudad de México: CONEVAL <[https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion\\_consistencia\\_resultados.aspx](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Paginas/evaluacion_consistencia_resultados.aspx)>, accesado el 28 de mayo de 2020.

**Evalúa Jalisco** (2016) *Evaluación específica sobre la percepción de beneficiarios de programas públicos estatales*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, <<https://seplan.app.jalisco.gob.mx/evalua/node/57>>, consultada el 25 de mayo de 2020.

**Hamui Sutton, A., y Varela, M.** (2012) “La técnica de grupos focales. Investigación en educación médica”. *Revista Investigación en Educación Médica*. 2(5): 55-60<[http://riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Num01/09\\_MI\\_HAMUI.PDF](http://riem.facmed.unam.mx/sites/all/archivos/V2Num01/09_MI_HAMUI.PDF)>, accesado el 26 de abril de 2020.

**Hernández Trillo, F. y Jarillo, B.** (2007) “Transferencias condicionadas federales en países en desarrollo: el caso del FISM en México”. *Estudios Económicos*, 22(2): 143-184.

**Gobierno de México** (2014) *Investigación de la percepción de los beneficiarios, operadores de los sectores salud, educación y oportunidades, sobre el programa de desarrollo humano Oportunidades, sus servicios y beneficios*. Ciudad de México: Gobierno de la República, <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102108/33\\_Informe\\_PC\\_Nacional.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/102108/33_Informe_PC_Nacional.pdf)>, accesado el 30 de mayo de 2020.

**Gobierno de Tlaquepaque** (2017) *Evaluación complementaria con énfasis en la percepción del beneficiario. Fondo de Infraestructura Social Municipal. Municipio de San Pedro Tlaquepaque. Ejercicio fiscal 2017*. Tlaquepaque: Gobierno de San Pedro, Tlaquepaque, <<https://transparencia.tlaquepaque.gob.mx/wp-content/uploads/2016/01/evaluacion-complementaria-COPLA-DEMUN.pdf>>, accesado el 30 de mayo de 2020.

**Guardamagna, M., y Reyes, M.** (2019) “El desafío de la implementación de políticas públicas participativas para el desarrollo del territorio”. *Economía, sociedad y territorio*, XIX(59): 1003-1033.

**IMSU, Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario** (2011) “Reporte final del IMSU-Programas Sociales Mexicanos Programa de Desarrollo de Zonas Prioritarias-Infraestructura municipal”. Ciudad de México: Sedesol, <<http://www.inapam.gob.mx/work/models/SEDESOL/Resource/1763/1/images/Reporte%20PDZP%20Infraestructura%20municipal.pdf>>, accesado el 28 de mayo de 2020.

**Ibarra Salazar, J.** (2020) “La Percepción de los Funcionarios Municipales sobre la Reforma de 2014 al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social”. *Espiral. Estudios sobre Estado y sociedad*, 27(78-79):117-163, <<https://doi.org/10.32870/ees.v27i78-79.7081>>, accesado el 28 de septiembre de 2020.

**INEGI, Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática** (2015) Contenido, Aguascalientes, Inegi, <[http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod\\_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva\\_estruc/inter\\_censal/panorama/702825082239.pdf](http://internet.contenidos.inegi.org.mx/contenidos/productos/prod_serv/contenidos/espanol/bvinegi/productos/nueva_estruc/inter_censal/panorama/702825082239.pdf)>, accesado el 30 de mayo de 2020.

**Lobato, O., coord.** (2016) *El desarrollo de una metodología para evaluar la satisfacción de los usuarios de programas sociales en México: El Índice Mexicano de Satisfacción del Usuario*. Ciudad de México: Universidad Iberoamericana.

**Navarrete, R.** (2006) “Analogías poderosas: El uso de la analogía para el estudio arqueológico de la complejidad social prehispánica y colonial temprana en el oriente venezolano”. *Boletín Antropológico* 24(67): 221-258.

**Osorio, J.** (2001) *Fundamentos del análisis social*. Ciudad de México: Universidad Autónoma Metropolitana-Unidad Xochimilco.

**Piedra. Ascencio, R. I.** (2017) *Los efectos no intencionados de los programas sociales: el caso de Mochilas con los Útiles y el ramo papelero de Zapopan (2013-2016)*, tesis de maestría, El Colegio de Jalisco, Zapopan, México.

**Ramones, F. y Prudencio, D.** (2014) “Los efectos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social sobre la pobreza en México”. *Región y Sociedad*, 26(60):63-88.

**Rincón-González, S. y Mujica Chirinos, N.** (2014) “Evaluación desde la perspectiva de los beneficiarios del impacto del Programa Barrio Adentro II en el estado Zulia”. *Espacios Públicos*, 17 (41): 135-155.

**Sáenz, K., y Téllez-Castilla, M. D.** (2014) “La entrevista en profundidad”. En Sáenz, K. y Tamez, G. (cords.) *Métodos y técnicas cualitativas y cuantitativas aplicables a la investigación en ciencias sociales*. Ciudad de México: Tirant Humanidades.

**Salazar Arenas, O. I.** (2005) “Métodos, técnicas de investigación y la apertura de las ciencias sociales”. *Revista Colombiana de Sociología*, 25) 199-212.

**SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social** (2006) *Evaluación Externa del Programa de Apoyo Alimentario a cargo de DICONSA S.A. de C. V.* Ciudad de México: Sedesol <[http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2006/EE\\_PAL\\_2006/percepcion.pdf](http://www.normateca.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2006/EE_PAL_2006/percepcion.pdf)>, accesado el 26 de mayo de 2020.

**SEDESOL, Secretaría de Desarrollo Social** (2014) “Evaluación de la satisfacción de los beneficiarios del programa para el desarrollo de zonas prioritarias (PDZP) 2014”, Ciudad de México, Sedesol <[http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2014/ESB\\_PDZP/IF\\_ESB\\_PDZP\\_2014.pdf](http://www.sedesol.gob.mx/work/models/SEDESOL/EvaluacionProgramasSociales/2014/ESB_PDZP/IF_ESB_PDZP_2014.pdf)>, consultada el 30 de mayo de 2020.

**SSDSHG Secretaría de Desarrollo Social y Humano de Guanajuato** (2013) *Evaluación de diseño, operación, resultados y percepción de los programas desarrollo de Infraestructura Básica Comunitaria, Becas contigo vamos a la escuela, Mejoramiento de la Vivienda y Fortalecimiento del Desarrollo Humano*. Guanajuato, Gobierno de Guanajuato, <[https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013\\_Universidad%20de%20Celaya\\_Evaluacion%20de%20diseno%2C%20operacion%2C%20resultados%20y%20percepcion%20de%20los%20programas%20de%20la%20SEDESHU.pdf](https://portalsocial.guanajuato.gob.mx/sites/default/files/documentos/2013_Universidad%20de%20Celaya_Evaluacion%20de%20diseno%2C%20operacion%2C%20resultados%20y%20percepcion%20de%20los%20programas%20de%20la%20SEDESHU.pdf)>, accesado el 30 de mayo de 2020.

**SHCP Secretaría de Hacienda y Crédito Público** (2020) *Programa anual de evaluación de los programas presupuestarios y políticas públicas de la administración pública federal para el ejercicio fiscal 2020*. Ciudad de México: Gobierno de la República, <[https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549882/PAE\\_2020.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/549882/PAE_2020.pdf)>, accesado el 1 de junio de 2020.

**SIEMPRO, Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas** (1999), *Gestión integral de programas sociales orientada a resultados*. Buenos Aires: BM-UNESCO-FCE.

**Torres Carrillo, A. y Jiménez Becerra, A.** (2004) “La construcción del objeto y los referentes teóricos en la investigación social”. En A. Torres Carrillo y A. Jiménez Becerra, *La práctica investigativa en ciencias sociales*. Bogotá: Universidad Pedagógica Nacional:15-19.

**Valles, M.** (2002) Entrevistas cualitativas. *Cuadernos metodológicos*. 32 135-176.

**Van der Walt, G.** (2020) “Constructing Conceptual Frameworks in Social Science Research”. *The Journal for Transdisciplinary Research in Southern Africa*, 16(1).

**Vázquez Elorza, A., y Reyes Munguía, A.** (2016) “Política pública en materia de desarrollo social mediante el Fondo de Infraestructura Social Municipal Potosino”. *EconoQuantum*, 13(1): 29-49.

### **Cómo citar este artículo:**

**Arellano Ríos, Alberto, Santos Joel Flores Ascencio y Roberto Iván Piedra Ascencio** (2022) “Evaluación cualitativa participativa en México: Un estudio de caso en materia de infraestructura social”. *Revista Perspectiva de Políticas Públicas* vol. 12 N°23: 175-198