

Programas y evaluación



Evaluación de políticas de desarrollo social

*Myriam Cardozo Brum**

INTRODUCCIÓN

Conocer los procesos, resultados e impactos de las políticas de desarrollo social constituye un elemento fundamental para mejorar la toma de decisiones y obtener mayor eficacia en las políticas diseñadas, mejor implantación de sus estrategias y eficiencia en la asignación de recursos. Alcanzar dicho objetivo implica realizar una evaluación integral, válida y confiable, de las políticas aplicadas, y ésta, a su vez, disponer de recursos financieros suficientes y de recursos humanos capacitados. El presente artículo analiza los avances y limitaciones alcanzados en América Latina, y particularmente en México, en esta materia.

POBREZA, POLÍTICA SOCIAL Y REFORMAS DEL ESTADO

Las políticas sociales, tal como fueron impulsadas por los gobiernos europeos al finalizar la Segunda Guerra Mundial, y en menor medida por los latinoamericanos, tendieron a procurar condiciones de vida aceptables para el conjunto de la sociedad. Esto implicó intentar, mediante su intervención, resolver los más diversos problemas sociales: desempleo, bajos salarios, analfabetismo o escasa

* Universidad Autónoma Metropolitana, México.



escolaridad, hacinamiento en viviendas, carencia de servicios básicos, enfermedades y muertes evitables, etcétera.

En las décadas 1970-1980 el modelo anterior entró en crisis por los insuficientes ingresos para solventar los gastos sociales. Esto llevó al Estado a introducir las llamadas reformas de *primera generación*: dismantlar el intervencionismo estatal, aplicar políticas de descentralización y de privatización de empresas públicas, reducir el tamaño del Estado y emplear el mecanismo de mercado como nueva centralidad. En el nuevo contexto neoliberal, el Estado debía limitarse a garantizar las condiciones para que las empresas privadas ofrecieran los bienes y servicios públicos (proceso de externalización), que habían constituido un componente fundamental de sus funciones en el modelo vigente.

En la década siguiente, los problemas sociales de América Latina continuaron creciendo: había aumentado el número de habitantes en condiciones de pobreza y de pobreza extrema (253 millones de personas, que constituían 50% de la población en 1990, frente a 38% que existían en 1980, aplicando el mismo método de medición); éste se había concentrado en el medio rural y en grupos particularmente vulnerables, como niños (60%), mujeres, indígenas, ancianos y discapacitados. La pobreza se reforzó con situaciones de desigualdad, marginación y exclusión.¹

Ante esta situación, los estados comenzaron a aplicar las reformas de *segunda generación*, centradas en la eficiencia de la provisión de servicios, la efectividad para mejorar su cobertura y calidad, así como el reforzamiento de las condiciones para el desarrollo de la actividad privada.²

La preocupación por la innovación y la eficiencia en la gestión ha llevado a los gobiernos, entre otras estrategias, a la focalización de sus intervenciones sociales. Si bien la política social sigue planteándose el objetivo de mejorar el nivel de vida de las personas, el acento se ha puesto actualmente en el combate a la pobreza extrema, lo que provoca que otros grupos sociales (trabajadores, por ejemplo) vean disminuir los servicios públicos que antes satisfacían sus necesidades (principalmente de salud, educación y vivienda), tanto en cantidad como en calidad (a pesar de la insistencia que el discurso de la reforma del Estado ha puesto en la última). Esta nueva política social puede asumir objetivos de corto plazo, vinculados a la transferencia de recursos para paliar la situación actual de los pobres en relación con la satisfacción de sus necesidades elementales más inmediatas; o puede también plantearse objetivos de largo plazo, por medio de la inversión en capital humano y social (educación, salud, alimentación, construcción de redes, fomento de los emprendimientos sociales, etc.), en cuyo caso se habla de políticas de desarrollo social.

¹ Bernardo Kliksberg, *Pobreza: un tema impostergable*, México, FCE/CLAD/PNUD, 1997.

² Andrew Nickson, "Transferencia de políticas y reforma en la gestión del sector público: el caso del New Public Management", *Reforma y Democracia*, núm. 24, Caracas, CLAD, 2002.

En el caso mexicano, la aplicación de estas reformas en la orientación del gasto y la inversión social llevó a que, en 2001, el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) reportara que la pobreza alcanzó a 57 millones de personas (58.76% de la población) y la pobreza extrema a más de 10 millones (10.72%), las cuales podrían aumentar a 75 y 54 millones respectivamente, según los cálculos realizados por Boltvinik y Hernández,³ lo que implicaría 19 millones más de personas en estado de pobreza que en 1990.

Ante estos resultados, resulta obvia la necesidad de reorientar las políticas y programas sociales, rescatando los que han producido efectos positivos y desechando los que no lo han logrado, y complementándolos con nuevas formas de gestión pública y social, entre ellas las de tipo participativo. Pero, ¿cuáles han sido las repercusiones de las distintas políticas y programas aplicados?, ¿cuáles los problemas que les han impedido lograr sus objetivos?, ¿qué cambios en su diseño e implementación permitirían mejorar su efectividad?, ¿qué otras alternativas podrían resultar más exitosas? Las respuestas a estas y otras preguntas similares requieren la evaluación y el aprendizaje a partir de la experiencia de los programas implantados, y estos procesos aún presentan limitados avances en México.

EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES Y APRENDIZAJE PARTICIPATIVO

Evaluar constituye una forma particular de hacer investigación cuyo objetivo puede circunscribirse sólo a conocer y explicar una realidad pero que, en la mayoría de los casos, pretende también aportar elementos a un proceso de toma de decisiones que permita mejorar los efectos de la actividad evaluada (investigación aplicada). Diversas perspectivas la asocian con el interés público, el mejoramiento de la sociedad y su contribución a la democracia.⁴

Se trata de un proceso que implica:

- a) Identificar los efectos provocados por la acción o el conjunto de acciones por evaluar y los costos en que se haya incurrido,
- b) Aplicar una escala de medición a los efectos identificados (nominal, ordinal, de intervalo o razón),
- c) Comparar la medida lograda con otra que sirva de parámetro para la evaluación (por ejemplo, la medida de efectos logrados en periodos previos por la misma organización, en el periodo actual por organizaciones similares, la

³ Julio Boltvinik y E. Hernández, *Pobreza y distribución del ingreso en México* México, Siglo XXI, 1999.

⁴ M. Scriven, "The Methodology of Evaluation", en Tyler y otros, *Perspective of Curriculum Evaluation*, Chicago, Rand McNally, 1967. Carol Weiss, *Investigación evaluativa*, México, Trillas, 1982.

Política y Cultura, otoño 2003, núm. 20, pp. 139-154

determinada en los planes organizacionales como meta esperada, etc.), fundamentalmente, en el caso de los programas sociales, para constatar si hubo mejoramiento de las condiciones de bienestar de la población,

d) Explicar los resultados comparativos encontrados, en función del diseño y las condiciones de aplicación del programa.

e) Emitir un juicio de valor que califique, en conjunto, las actividades realizadas, los servicios brindados, sus efectos y su repercusión global, y

f) Sugerir las modificaciones necesarias para enfrentar los problemas detectados y aprovechar las fortalezas del programa, de manera que se contribuya a un mayor logro de sus objetivos.

En términos generales, todos esperan que la evaluación contribuya a un empleo eficiente de los recursos y a una alta efectividad de su impacto, al ofrecer información para mejorar los procesos de toma de decisiones. En particular, Ospina⁵ señala que son pocos los casos en América Latina (cita como ejemplos a Chile, Colombia y Costa Rica) en los que se puede hablar de una evaluación sistemática en la administración pública, en sus tres o cuatro niveles: políticas públicas, programas públicos, organizaciones públicas y desempeño de los empleados públicos. Considera que la evaluación de la gestión pública está dejando de ser un ejercicio técnico para transformarse en una herramienta política para resolver problemas de gobernabilidad y legitimidad, al contribuir al fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas a la sociedad. Así —dice Ospina—, una mejor gestión del gasto público debería contribuir a mejorar la imagen del Estado y aumentar su legitimidad, liberar recursos que pueden destinarse a satisfacer necesidades de grupos sociales de menores ingresos y aumentar la equidad. Sin embargo, aún no se reportan casos en América Latina en que estos resultados deseables se presenten empíricamente.

También Cohen⁶ manifiesta, con base en un trabajo realizado en la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) en 1998, que los beneficios reales en cuanto al impacto y la eficiencia derivados de la introducción de las estrategias de descentralización y externalización en cinco programas sociales de la región latinoamericana serían marginales o incluso nulos cuando no se implantan correctamente. Su hipótesis es que esto se debe al traslado acrítico de estrategias de intervención que han sido exitosas en países europeos industrializados que intentan avanzar en formas de organización y gestión

⁵ Sonia Ospina, "Evaluación de la gestión pública: conceptos y aplicaciones en el caso latinoamericano", *Reforma y Democracia*, núm. 19, Caracas, CLAD, 2001.

⁶ Ernesto Cohen, "Reforma del Estado, modernización administrativa y evaluación del desempeño de la gestión", en *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* Santiago de Chile, CEPAL (Serie Políticas Sociales, núm. 45), 2001.

posburocráticas, cuando América Latina aún está permeada por todos los vicios *preburocráticos* y no existen condiciones que permitan recrear y regular las condiciones de escenarios de mercado para el buen funcionamiento de la externalización.

Este autor resalta la importancia de proceder en la evaluación de programas sociales considerando los siguientes aspectos técnicos:

- La magnitud del gasto social,
- El porcentaje del gasto social efectivamente redistributivo,
- La eficiencia en la aplicación del gasto anterior, y
- Su impacto en la solución del problema.

Las razones de esta secuencia son obvias: no puede haber resultados relevantes en programas que carecen de recursos suficientes; no basta con gastar, pues muchos recursos pueden insumirse en los procesos sin llegar a la población objetivo;⁷ y, suponiendo que éstos lleguen, por lo general se desconoce su efectividad para resolver o aliviar el problema que dio pie al programa, el grado en que justifican su costo y quiénes son sus verdaderos beneficiarios y perjudicados.

Por otra parte, la evaluación de programas de desarrollo social asume características particulares, a diferencia de la realizada a otros objetos de análisis, porque requiere del mediano y largo plazos para alcanzar sus objetivos, es afectada por múltiples variables contextuales y una gran variedad de actores participantes con intereses en conflicto, lo que viene a aumentar la importancia de su participación en estos procesos. Esta evaluación participativa facilita un buen aprendizaje de los ciudadanos interesados en el programa para afianzar los procesos de democratización.⁸

Monnier⁹ resalta la importancia de la participación de los actores sociales participantes y propone realizar evaluaciones con una actitud pluralista fundamentada en el reconocimiento de la diversidad de sistemas de valores que coexisten en el seno de la sociedad y que se construyen a partir de los conflictos sociales emergentes; lo que lleva al evaluador a actuar como conciliador entre las partes en desacuerdo, en busca de una solución satisfactoria, no óptima, mediante un proceso continuo de aprendizaje colectivo.

⁷ El autor refiere un trabajo que demostraría que en Chile sólo 13% del gasto social total llega al 30% más pobre de la población; situación que, según considera, se repite en otros contextos nacionales de América Latina. Otro trabajo realizado en seis países latinoamericanos registra que 90% del gasto público social corresponde a gasto corriente.

⁸ J. Blanet y otros (eds.), *Learning for Change: Issues and Experiences in Participatory Monitoring and Evaluation*, Londres, Intermediate Technology Publications, 2000.

⁹ Eric Monnier, "Objectifs et destinataires des évaluations", *Documentación Administrativa*, núm. 224/225, España, 1991, pp. 131-157.

En el caso latinoamericano, Sulbrandt¹⁰ considera que la mayoría de las políticas y los programas públicos de América Latina no se evalúan y esto se debe a que la evaluación tradicional no ha satisfecho las expectativas en lo que respecta a los programas sociales, de características muy diferentes a los dirigidos a la inversión económica. Salvo excepciones, la evaluación no ha conducido a provocar ningún cambio en el manejo de los programas ni en el aprendizaje de los ciudadanos.

Las formas tradicionales referidas por el autor incluyen la evaluación de metas, de impactos y de procesos (*ex-posty* concomitante), con objeto de identificar los logros alcanzados por una política o programa, explicar las causas de las discrepancias con lo esperado y hacer efectivas las responsabilidades de los funcionarios implementadores del programa. En consecuencia, sus resultados sólo están disponibles para quienes encargan la evaluación, a más de los múltiples problemas técnicos que se les critican a las tres formas mencionadas (por ejemplo, la imposibilidad de atribuir causalmente el resultado al programa, falta de oportunidad, poca relevancia y utilidad, perspectiva de *arriba* a *abajo*, etcétera).

En contraposición a la evaluación antes analizada, Sulbrandt propone una evaluación global, que buscaría transformarse en una instancia de aprendizaje para rediseñar y mejorar los programas por medio de un trabajo cooperativo, a partir del análisis de los errores, omisiones y dificultades encontradas en su gestión.

La propuesta consiste en llenar los huecos dejados por el enfoque tradicional, particularmente en lo que se refiere a los siguientes incisos:

- Contar con una elaboración participativa de criterios de los diferentes actores sociales participantes, frente al uso excesivo de los criterios de eficacia y eficiencia de la evaluación tradicional;
- Considerar lo sucedido durante la etapa de implementación, en relación con los factores organizacionales, sociales y técnicos que afectan al programa, así como a los aparatos organizacionales vinculados, sus normas, reglas del juego y actores participantes, frente al énfasis exclusivo en el análisis de metas e impactos;
- Identificar el grupo-objetivo, funcionarios encargados y la diversidad de actores con sus respectivos intereses en el programa, frente a su total omisión, y
- Comprender la lógica interna del programa, sus bases teóricas (cadenas causales) y la tecnología empleada, para explicar el grado de éxito alcan-

¹⁰ José Sulbrandt, "La evaluación de los programas sociales: una perspectiva crítica de los modelos actuales", en Bernardo Kliksberg (comp.), *Pobreza, un tema impostergable: nuevas propuestas a nivel mundial*, México, CLAD/FCE/ Programa de Naciones Unidas, 1993.

zados y realizar un aprendizaje sistemático en materia de intervención social, frente al intento forzado de imputar resultados a los programas.

Otra posición crítica de la evaluación en América Latina la encontramos en Solarte Pazos, quien también considera que la evaluación es imprescindible en la región para aumentar la transparencia y responsabilidad de las acciones de gobierno y buscar políticas exitosas que promuevan la eliminación de la pobreza y la inequidad. Considera necesaria la evaluación, con énfasis en "...la generación de aprendizaje social e institucional que permita aprender de las experiencias —negativas y positivas— que analice la conveniencia y resultados de las acciones políticas, sociales y económicas y que facilite el establecimiento de acuerdos sociales y políticos sobre lo que se debe emprender".¹¹

Este autor estima que la evaluación es útil al gobierno para un mejor diseño de políticas y también a los ciudadanos para controlar al gobierno. La evaluación se vuelve herramienta de formación individual y de participación social, de aprendizaje social, de rendición de cuentas y control parlamentario, de mejoramiento de la gestión pública, de la política del gobierno (imagen pública, legitimidad, gobernabilidad), de validación del sistema social e ideológico (modelo de Estado y sociedad, democracia, interés público, bien común, ideologías dominantes, etcétera).

La participación en los procesos evaluativos tiene ya un fuerte arraigo en Estados Unidos y los países europeos, especialmente los nórdicos, en forma de paneles, talleres, diálogos, investigación participativa, investigación-acción, comunidades epistemológicas, modelos multiactor, descentralización de decisiones, dinámicas de empoderamiento, redes, o incluso sociodramas, dibujos o metáforas para facilitar la comunicación, que hacen hincapié en los procesos de evaluación con aprendizaje.¹² En el contexto japonés se ha desarrollado a partir del concepto *ba*.¹³

También ha sido recientemente impulsada por organismos multilaterales y agencias del desarrollo como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID),¹⁴ la

¹¹ Leonardo Solarte Pazos, "La evaluación de programas sociales en el Estado neoliberal", VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y la Administración Pública, Lisboa, 8-11 de octubre de 2002, p. 1.

¹² Véase al respecto W. Isaac, *Dialogue and the Art of Thinking Together: A Pioneering Approach to Communicating in Business and in Life*, Nueva York, Doubleday, 1999; y E. DeBono, *Six Thinking Hats*, Londres, Backbay, 1999.

¹³ El concepto *ba* describe un lugar de aprendizaje, de carácter físico, virtual o mental, con el objeto de relacionar individuos u organizaciones, para facilitar el aprendizaje y desarrollo creativo, mediante procesos de socialización, externalización, combinación e internalización. Se trata de una forma de colaboración que, en Occidente, podría considerarse formación de "capital humano" y "capital social".

¹⁴ Banco Interamericano de Desarrollo, *Economic and Social Report 1998-1999*, Washington, D.C., IDB, 2000.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)¹⁵ y el Banco Mundial.¹⁶ Este último ha publicado en uno de sus reportes el trabajo denominado “Voices of the poor”, que recupera la participación, en discusiones en pequeños grupos y entrevistas grupales e individuales, de 60 000 personas pobres en 60 países.

Hengel y Carlson¹⁷ plantean que existen tres diferentes perspectivas para impulsar el aprendizaje desde las evaluaciones, con diferentes niveles de la complejidad social:

- El enfoque tradicional de tomadores de decisiones y organismos financieros, interesados exclusivamente en un aprendizaje que permita la retroalimentación sobre el propio desempeño de políticas y programas. Se trata de una participación simbólica, con el único fin de legitimar lo realizado.
- El nivel que impulsa el aprendizaje organizacional de tomadores de decisiones, donantes, pero también de todo otro actor social relevante, cuya participación se torne fundamental. La evaluación y el aprendizaje incluyen acciones dentro de políticas existentes; el sistema mismo de acción gubernamental y los principios, normas y valores de la conducta colectiva. En este caso, el evaluador debe recoger y juzgar evidencias, pero también actuar como facilitador de un proceso de aprendizaje, por lo que implica un cambio de rol y de las características requeridas para cumplirlo (interdisciplinariedad, habilidades de negociación, didácticas, etcétera).
- El impulso al aprendizaje de la sociedad, cuyo conocimiento, en términos del Banco Mundial, se entiende como un bien público global, que requiere empezar por hacer un uso público de las evaluaciones, entenderlas, para luego estar en condiciones de criticarlas y, posteriormente, de realizarlas. Su desarrollo implica un mayor compromiso con los actores sociales. Obviamente, esta posibilidad no está exenta de riesgos, como algunos casos en que la participación ha provocado resultados no deseados, como una mayor inequidad; lo que lleva a la existencia de autores que se oponen terminantemente a ella, como Cooke y Kothary.¹⁸

¹⁵ OCDE, *Evaluation Feedback for Effective Learning and Accountability*, 2001.

¹⁶ Banco Mundial, *Attacking Poverty*, Washington, D.C., World Development Report 2000/2001, 2001.

¹⁷ Paul Hengel y Charlotte Carlson, “Enhancing Learning Through Evaluation: Approaches, Dilemmas and Some Possible Ways Forward”, ponencia presentada en la V Conferencia Europea de Evaluación, Sevilla, octubre de 2002: www.europenevaluation.org.

¹⁸ Cooke y Kothary, *Participation: The New Tyranny?*, Londres, Zed Books, 2001.

Estas perspectivas plantean un conjunto de dilemas en relación con el tema:

- ¿A quién priorizar en el aprendizaje? ¿Donantes, gobiernos, agencias privadas, ciudadanos?
- ¿Hasta qué punto el aprendizaje dentro de la evaluación es compatible con sus otros objetivos posibles? ¿Control, logro de metas, adaptación gerencial?
- ¿Cuál es el nivel de aprendizaje a lograr? ¿El sentir, el probar, el aplicar o el impactar a la comunidad?
- ¿Es peligroso popularizar la evaluación por sus posibles consecuencias en detrimento de la calidad?
- ¿Qué relación hay entre aprendizaje y relaciones de poder?
- ¿Cómo debe cambiar el rol del evaluador que impulsa el aprendizaje?
- ¿Qué condiciones se requieren para que el aprendizaje sea efectivo?

Muchas de estas preguntas aún no tienen respuestas definitivas, menos todavía en nuestro contexto nacional, donde prácticamente no se conocen experiencias evaluativas con un componente real de participación. Para lograr lo anterior se necesita prestar mucha atención a la capacitación, tanto de los actores sociales como de los especialistas competentes en materia de evaluación, e institucionalizarla como parte de la cultura de la administración pública.

LA IMPLANTACIÓN DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS Y PROGRAMAS

Si bien en los países escandinavos, y otros como Suiza, Estados Unidos o Canadá, la idiosincrasia, el nivel de desarrollo y el sistema político han permitido mayores avances, o más rápidos, también existen otras naciones que, aun gozando de altos grados de desarrollo como Alemania, Reino Unido o Francia, han enfrentado importantes resistencias para su aplicación. Generalmente las dificultades aumentan en países menos desarrollados, como los latinoamericanos, y se agudizan en casos como el mexicano, cuya historia política ha estado signada por un agudo presidencialismo y, hasta hace poco tiempo, por el predominio de un partido único, pues durante ese tiempo se estuvo lejos de desarrollar la rendición de cuentas a la ciudadanía y se desconocía la cultura de la evaluación.

En México, este problema afecta no sólo al aparato gubernamental, sino también a las organizaciones sociales e incluso a nuestras universidades. En el primero, durante las últimas décadas del siglo pasado, más que evaluaciones del impacto de las políticas y programas implementados, hemos encontrado mecanismos de control jurídico y financiero del gasto (actividades de contraloría)

y tibios seguimientos de avance de metas. Cuando se han registrado recortes presupuestales, las primeras actividades recortadas han sido las de evaluación, a las que se considera menos útiles. A partir del año 2000, ante las recientes exigencias para evaluar programas que reciben recursos fiscales, se ha optado por contratar evaluadores externos.

Las organizaciones sociales mexicanas han estado impulsadas por su voluntad de contribuir a la resolución de problemas y han considerado a la evaluación una forma de distraer sus recursos financieros y humanos en actividades no sustantivas. A esto se agrega el rechazo que tradicionalmente han generado las evaluaciones provenientes de las fundaciones y organismos que aportan su financiamiento, lo que provoca que se las conciba más como un control externo indeseado que como un proceso propio que puede ayudar al aprendizaje de los participantes y de la comunidad en su conjunto. Dichas razones han contribuido para que, hasta fechas muy recientes, se preocuparan muy poco de capacitarse en esta materia y, en todo caso, prefirieran las evaluaciones cualitativas, que si bien permiten profundizar en casos concretos, no nos ofrecen una visión agregada de conjunto.

En el ámbito universitario se observa una enorme carencia de material didáctico propio. La inmensa mayoría de los libros y revistas que exponen métodos de evaluación y presentan experiencias de aplicación nos llegan de Estados Unidos y, en mucho menor medida, de Europa o Canadá; unos y otros materiales se generan en contextos muy diferentes de los nuestros. Por esta razón, resulta imprescindible y urgente desarrollar evaluaciones que contribuyan a un proceso de aprendizaje que, a su vez, contribuya a incrementar la eficacia de los programas, la transparencia en el uso de los recursos y la participación ciudadana en los procesos de elaboración de políticas públicas, y que exprese la pluralidad propia del funcionamiento democrático.

A la fecha no se conoce ningún trabajo que diagnostique el estado del sistema de evaluación, o metaevaluación, en México, insumo imprescindible para planear estratégicamente su desarrollo futuro.

Nioche¹⁹ identificaba, en Francia, tres tipos fundamentales de problemas ligados al atraso relativo en torno de una cultura de la evaluación en su país, que se consideran válidos para nuestra realidad: los sociopolíticos, los administrativos y los metodológicos. Los primeros se consideran más importantes y, al mismo tiempo, más difíciles de cambiar porque están enraizados en las culturas y tradiciones de los pueblos y sus gobiernos. Ya comentamos la tradición presidencialista y unipartidista que propició en México una suerte de resignación ciudadana frente a las inapelables decisiones del poder ejecutivo. A pesar

¹⁹ Jean-Paul Nioche, "De la evaluación al análisis de políticas públicas", *Revue Française de Science Politique*, núm. 1, París, febrero, 1982.

de las reformas electorales que han ido introduciendo el multipartidismo y han permitido su representación en los poderes legislativos nacional y estatales, aún falta mucho por hacer para que los congresistas asuman plenamente su responsabilidad de funcionar como verdaderos contrapesos del poder ejecutivo.

Los obstáculos administrativos incluyen el diseño de planes, programas y presupuestos con objetivos muy vagos y ausencia de metas cuantificadas que faciliten su evaluación; una organización del trabajo que no define con claridad qué entidad administrativa se encargará de realizar la evaluación integral de los programas públicos; la falta de recursos destinada a esta actividad poco legitimada por su discutida aportación al bienestar social; el rechazo a engorrosos controles que distraen de la actividad sustantiva; etc. Todas estas razones están presentes en el contexto mexicano, donde la actividad controladora se ha enfocado más a la realización de auditorías financieras para evitar malos manejos de fondos y al cumplimiento de la legalidad en los procedimientos de aplicación de recursos, que a la medición de la eficacia o la repercusión de las acciones realizadas.

Los problemas metodológicos tampoco pueden soslayarse. Todas las técnicas empleadas en evaluación (estudios experimentales, cuasiexperimentales, análisis costo-eficacia, costo-beneficio, métodos multicriterios, encuestas, paneles, estudios de caso, historias de vida, etc.) enfrentan serios cuestionamientos que disminuyen su credibilidad. Si bien ninguna técnica es perfecta, una buena combinación de las mismas, con aportación de las más diversas disciplinas como la sociología, la política, las matemáticas, la informática, etc., puede disminuir considerablemente los problemas no resueltos, y contribuir a desarrollar un proceso de aprendizaje a partir de la experiencia realizada, que nos permita ir mejorando la eficacia de los programas implementados.

Al menos para el caso mexicano, y en el ámbito gubernamental, agregaría a los problemas enunciados por Nioche otro de naturaleza más psicológica, vinculado al conjunto de temores que la evaluación desata. Anteriormente, cuando se aplicaba la evaluación ésta respondía a un concepto restringido y punitivo (vinculado a la aplicación de sanciones, despidos, etc.), y en muchos casos se aplicaba con toda la intención de tener elementos, supuestamente técnicos, para legitimar decisiones que implicaban el desplazamiento de personas y equipos. Toda evaluación se mueve en un campo minado de intereses en el que, para los evaluados, se pone en juego el mantenimiento de su empleo, su nivel de ingreso, reconocimientos, prestigio, *status*, autoestima, etc. Así, muchos candidatos a ser evaluados se oponen a implantar sistemas de evaluación como un mecanismo de defensa frente al riesgo, y lo aplican casi en forma automática, pero en caso de ponerse en práctica la evaluación, echan a andar mecanismos de evasión, de justificación o de cumplimiento meramente formal de la meta, sin comprometerse realmente con el impacto de su actuación. Entonces resulta

imprescindible avanzar hacia una concepción más positiva de la evaluación, entendida como un proceso de aprendizaje individual y social a partir de los aciertos y los errores, de la detección de necesidades de capacitación y desarrollo, de la premiación de esfuerzos, etc., que sólo por excepción tenga que aplicar medidas represivas.

En el caso particular de la administración pública mexicana, lo anterior se combina con obstáculos de índole cultural y tradicional: históricamente, los equipos de trabajo se han conformado más por relaciones de amistad y lealtad que por selecciones basadas en los conocimientos, habilidades y actitudes de los candidatos a integrarlos. Esto provocó que quien ocupaba el puesto de nivel superior tendiera más a proteger a su equipo que a evaluarlo técnica y objetivamente. Cabría agregar que, en la actualidad, el servicio civil de carrera no se ha desarrollado con resultados prácticos más que en unas cuantas organizaciones.

A partir del año 2000, en el gobierno federal la tendencia que se ha ido imponiendo es hacia la realización de evaluaciones externas,²⁰ para cuya realización se publican términos de referencia que especifican el trabajo esperado a los efectos de que los interesados en realizarlas planteen sus propuestas. Así sucede, por ejemplo, con la evaluación de los Programas de Abasto Social de Leche y Tortilla, a cargo de la empresa pública Leche Industrializada Conasupo, S. A. de C. V. (Liconsa), el Programa de Abasto Rural correspondiente a Distribuidora Conasupo S. A. de C.V. (Diconsa), el Fondo Nacional para las Artesanías (Fonart) y el Instituto Nacional Indigenista (INI), todos sectorizados en la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

A pesar de este importante esfuerzo mexicano realizado en materia de evaluación, aún subsisten importantes limitaciones en su desarrollo, entre los que resaltan los reducidos montos destinados a estos procesos, la insuficiente oferta de especialistas calificados en la materia y, en la práctica, el descuido de la participación y el aprendizaje social.

EL CASO DE LA EVALUACIÓN DEL PROGRAMA DE EDUCACIÓN, SALUD Y ALIMENTACIÓN

El programa señalado en este subtítulo, conocido por su acrónimo, Progres (hoy Oportunidades), amerita su consideración por separado por tratarse de la evaluación más completa realizada a un programa social mexicano. El programa

²⁰ El Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2002, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de 2002, establece en el artículo 56, fracción V, inciso b, que los programas que reciben recursos fiscales deberán ser evaluados por instituciones académicas y de investigación u organismos especializados, de carácter nacional o internacional, que cuenten con reconocimiento y experiencia en las respectivas materias de los programas.

incluye tanto transferencias de efectivo para mejorar los niveles de consumo de los pobres en el corto plazo, como inversión en capital humano para lograr su desarrollo social. Es el único programa mexicano cuya evaluación fue prevista desde su diseño, partiendo de un diagnóstico de la situación antes de su inicio, medida con la aplicación de encuestas a hogares de octubre-noviembre de 1997 y marzo de 1998; se aplicaron tres evaluaciones posteriores, en noviembre de 1998, junio y noviembre-diciembre de 1999. Posteriormente se han hecho ajustes y se ha continuado con las evaluaciones, que a la fecha han generado 11 volúmenes de documentos.

Si bien en la evaluación inicial (1998-1999) participaron organizaciones mexicanas como la Universidad Iberoamericana, el Instituto Nacional de Salud Pública y la Escuela Nacional de Antropología e Historia, la responsabilidad del proceso estuvo a cargo del International Food Policy Research Institute (IFPRI) de Washington, D. C., bajo la dirección del doctor Emmanuel Skoufias, quien actualmente forma parte del BID.²¹

Aunque se desconoce el monto de los recursos destinados por el gobierno de Ernesto Zedillo para su evaluación, puede asegurarse sin temor a cometer grandes errores, que éste debe de haber sido muchas veces superior a lo que se destinaba a la evaluación de los programas sociales antes referidos, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que fluctuó alrededor de los \$200 000 a \$550 000 para el año 2002, en el caso del INI. El otro aspecto que cabe resaltar es que el gobierno no les confió la responsabilidad de su evaluación a los propios connacionales, sino que recurrió al empleo de expertos de organismos internacionales.

De esta manera, mientras las evaluaciones nacionales (por sus limitados recursos) emplean sólo técnicas de encuesta, con mínima representatividad, aplicadas a una muestra de beneficiarios, entrevistas a funcionarios, observación directa y cálculo de algunos indicadores socioeconómicos, la evaluación del Progreso permitió un diseño experimental, mucho más costoso, que garantiza el mayor rigor en la identificación de relaciones causales entre el programa y los efectos identificados, con mediciones *antes-después* y discusión en grupos focalizados (médicos, enfermeras, promotoras, profesores, etc.), además de las técnicas tradicionales empleadas por los anteriores.

La evaluación realizada destaca, en el diseño del programa, una focalización más clara de lo que sucede habitualmente en programas similares de América

²¹ Consúltese al respecto: www.ifpri.org.

Emmanuel Skoufias, *Progreso and its Impacts on the Human Capital and Welfare of Households in Rural Mexico: A Synthesis of the Results of An Evaluation by IFPRI*, Washington D.C., International Food Policy, Research Institute, 2001. Emmanuel Skoufias, "Importancia de la evaluación de los programas sociales: el ejemplo de Oportunidades", conferencia impartida en el Instituto Tecnológico Autónomo de México, México, D.F., 25 de abril de 2003.

Latina, una importante sinergia debida a la consideración de tres sectores clave (salud, educación y alimentación), el empleo de transferencias condicionadas a la participación de las familias beneficiadas en escuelas y centros de salud, y el apoyo complementario a los últimos.

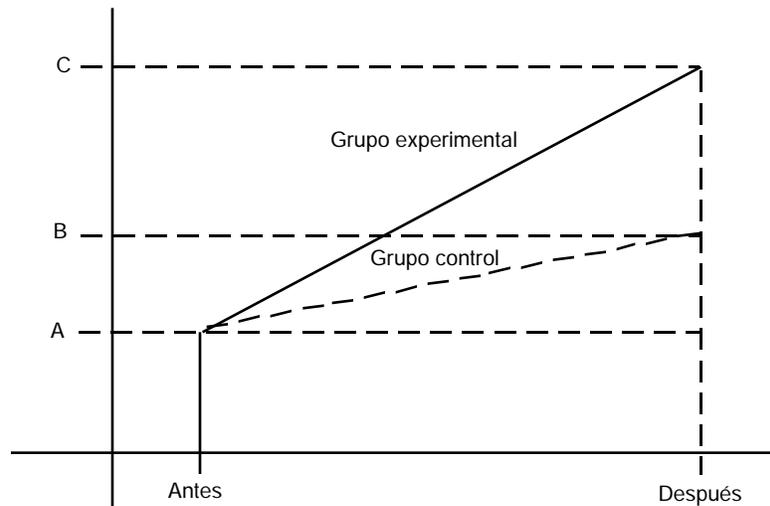
Los elementos clave que garantizan una evaluación exitosa y rigurosa son, para Skoufias, que la evaluación sea un componente programado desde el diseño del programa, que tenga objetivos claros, que se cuente con el apoyo del ámbito institucional responsable del mismo, que el diseño de la evaluación ofrezca mediciones creíbles, que cuente con un adecuado marco lógico de evaluación, presupuesto suficiente y, de preferencia, un diagnóstico previo a la implantación del programa.

El diseño de la evaluación de Progresia hubiera requerido idealmente una selección aleatoria de beneficiarios y no beneficiarios (grupo de control), a título individual, pero como la rigurosidad es costosa, se optó por una selección aleatoria en el nivel de las localidades. Éstas fueron 506, compuestas por 302 en que se aplicó el programa y 186 en que esto no se hizo (grupo de control), e incluyeron a 24 077 hogares, correspondientes a 78% de los beneficiarios. Skoufias señala que este importante tamaño muestral podría ser incluso insuficiente para medir el impacto en algunas áreas, lo que de inmediato refuerza las dudas que dejan las evaluaciones de otros programas sociales, comúnmente realizadas en el país, donde es difícil que la muestra supere 20% de los beneficiarios, independientemente de los problemas enfrentados para garantizar una selección aleatoria.

El diseño experimental tiene la ventaja de permitir observar la diferencia entre las mediciones *antes-después* del programa (C - A en la gráfica 1), comparada con la evolución sufrida por grupos de similares características iniciales (punto de partida aproximadamente coincidente en la gráfica 1) a los que el programa no se aplicó pero que, por otro tipo de razones ajenas al programa mismo, podrían también haber evolucionado, favorable o desfavorablemente (B - A), lo que a su vez permite identificar el verdadero impacto provocado por las acciones evaluadas (C - B en la gráfica 1).

Entre los resultados globales obtenidos de esta manera para Progresia, resaltan los siguientes:

- 1) Muy buena focalización geográfica en zonas rurales,
- 2) Bastante precisión en el método de selección de hogares,
- 3) Fuerte impacto en el ingreso real de las familias,
- 4) Ausencia de impactos negativos, como disminución del tiempo dedicado por los padres de familia al trabajo,
- 5) Errores administrativos menores, como demora en la distribución de las transferencias, errores en listas de beneficiarios, etcétera,

GRÁFICA 1. *Medición de impacto del programa*

6) Efectos indirectos positivos en las localidades con familias apoyadas debido a la derrama promedio de \$30 000 mensuales adicionales.

A pesar de la rigurosidad del diseño evaluativo, Skoufias insiste en su insuficiencia para determinar algunos impactos que serían deseables, como los siguientes:

1) ¿Cuál es el monto mínimo a transferir como beca para lograr un impacto real en la permanencia de los niños en la escuela y su acceso regular a los centros de salud?

2) Además de la permanencia en la escuela, ¿realmente se incrementó la calidad de la educación y el aprendizaje logrado por los estudiantes? La evaluación no encontró indicios de esto último, que constituiría la misión del programa educativo.

3) ¿El programa puede constituirse en una red de seguridad social en momentos de crisis?

4) ¿Cuánto tiempo puede continuar un programa como éste, que requiere un monto importante de recursos económicos, si no demuestran claramente su eficacia?

CONCLUSIONES

- La introducción de la evaluación de programas gubernamentales y sociales ha sido difícil en todos los países, especialmente en los menos desarrollados.
- México ha hecho importantes avances en la materia, principalmente mediante la contratación de evaluaciones externas, a partir del año 2000.
- Su mejor evaluación de un programa (Progresá), realizada por expertos extranjeros, se ha hecho gracias a una disposición de recursos, de la cual carecen las evaluaciones realizadas recientemente en todo el país, lo que impide a las últimas contar con la confiabilidad y validez que sería deseable.
- Además de mayores recursos financieros, es necesario generar mayor desarrollo de las capacidades para evaluar programas, tanto en lo que se refiere a especialistas técnicos como a los distintos actores sociales participantes en los mismos, lo que constituye un desafío para nuestras universidades en los niveles de licenciatura, posgrado, educación continua y servicios de asesoría.
- Un último reto urgente para mejorar la asignación de recursos, su aplicación efectiva, la transparencia de los programas y contribuir a la democratización del país, implica la generación y consolidación de una cultura de la evaluación que sustituya la imagen punitiva de la misma por una visión positiva de aprendizaje a partir de la propia experiencia realizada.