



Buen Gobierno

ISSN: 1874-4271

director@revistabuengobierno.org

Fundación Mexicana de Estudios

Políticos y Administrativos A.C.

México

Maldonado Trujillo, Claudia
La evaluación de programas sociales en México. Reflexiones sobre un sistema
emergente
Buen Gobierno, núm. 7, julio-diciembre, 2009, pp. 23-34
Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos A.C.
Ciudad de México, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=569660515001>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

La evaluación de programas sociales en Méjico

Reflexiones sobre un sistema emergente

Claudia Maldonado Trujillo

RESUMEN

El texto hace una revisión de las características básicas del sistema de evaluación de programas sociales. Se sugiere que, aunque hay condiciones institucionales suficientes para asegurar la elaboración regular y sistemática de evaluaciones de los programas, el gran reto del sistema consiste en la internalización de la evaluación como parte integral del proceso de gestión y mejora continuas, así como el conjunto de incentivos que los actores políticos y sociales tengan para movilizar los resultados de evaluaciones en el debate público en torno al destino de los recursos y programas.

"The question we ask today is not whether our government is too big or too small, but whether it works, whether it helps families find jobs at a decent wage, care they can afford, a retirement that is dignified. [...] Where the answer is yes, we intend to move forward. Where the answer is no, programs will end".

Barack Obama (Discurso Inaugural)

INTRODUCCIÓN

Las palabras pronunciadas por Barack Obama en el discurso inaugural de su administración capturan muy bien el *Zeitgeist* del reformismo administrativo y gerencial de las democracias contemporáneas. En primer lugar, señalan la superación del debate ideológico en torno al tamaño del Estado *vs.* el Mercado como si se tratase de un juego suma cero o una disyuntiva ineludible. Más allá de la presunción *ex ante* sobre las ventajas y desventajas de lo gubernamental *per se* (su tamaño, el grado de su intervención, su funcionalidad, etcétera) o de la supuesta primacía funcional del mercado para regular la escasez *tout court*, hoy hemos renunciado a las categorías más generales para buscar modelos de gestión pública y privada que sean compatibles con los principios básicos de la democracia y la pluralidad (legalidad, transparencia, equidad y rendición de cuentas, por mencionar algunos), y conducentes a fomentar el desarrollo humano sustentable como razón de ser de los sistemas sociales.

En segundo lugar, aun en el marco de un régimen conservador en materia de protección social como el norteamericano, estas afirmaciones rescatan la centralidad y responsabilidad del Estado en la generación de un entorno económico y político que permita el acceso al empleo y a la protección social durante todo el ciclo de vida de los hogares. En tercer lugar, muy afortunadamente para el tema que nos ocupa, Obama apuesta a la evaluación de programas como el eje conductor que permitiría responder la “pregunta de nuestro tiempo” [¿Funcionan los programas?]: “Cuando la respuesta sea afirmativa, seguiremos adelante. Cuando la respuesta sea negativa, terminarán [esos] programas.”

Evidentemente, la gestión, el presupuesto y la toma de decisiones en materia de política pública basados en resultados, que dependen fundamentalmente de la institucionalización, credibilidad, pertinencia y calidad de los esfuerzos de evaluación, van mucho más allá de la versión simplificada que nos ofrece este histórico discurso presidencial. Ningún sistema de gestión de resultados de evaluación ofrece –ni debe ofrecer, en mi opinión- un conjunto de respuestas empíricas dicotómicas (sí/no) del cual puedan derivar decisiones políticas en forma automática. Es cierto que contar con un sistema integral de evaluación (que permita responder las preguntas básicas sobre la incidencia y efectividad de las intervenciones públicas) es un reto central de las democracias que toman la rendición de cuentas (por resultados) en serio. Sin embargo, sería ingenuo -incluso contraproducente- aspirar a un sistema automatizado de “semaforización” de políticas y programas que ofrezca respuestas categóricas sobre el destino de los programas y/o los fondos públicos.

Aunque algunos de los proponentes del Presupuesto Basado en Resultados (PBR) parecen postular una visión mecánica de la presupuestación (aquella que aproxime al planeador central benevolente que maximiza el valor agregado del gasto público en todas sus dimensiones) la adopción del modelo implica, en realidad, una larga y compleja curva de aprendizaje para mejorar la información sobre el costo-efectividad del gasto, elevar la calidad de la discusión política en materia de políticas públicas y empoderar al ciudadano –particularmente a los *stakeholders*- por la vía de la información sobre el destino y uso de los recursos, así como de elementos confiables e independientes para evaluar el desempeño gubernamental.

La calidad y la presunción de independencia y objetividad de los productos de un sistema de evaluación son características fundamentales para el éxito y debido manejo de una política de evaluación con consecuencias, y para evitar la resistencia masiva y/o la simulación ante un cambio tan profundo en la lógica interna de la gestión pública. Estos aspectos dependen tanto de la economía política del “proceso de producción de las evaluaciones”; es decir, el juego de incentivos y señales que afectan a los actores involucrados, tales como operadores, evaluadores, gestores de la evaluación, *stakeholders*, gobiernos, etcétera, como de la robustez atribuible a los resultados, conclusiones y recomendaciones de la evaluación en función de la información utilizada y el método adoptados². Estas dimensiones están, naturalmente, interrelacionadas. La primera característica afecta el proceso de producción de las evaluaciones, y la segunda, su calidad; se trata de dos caras de la misma moneda.

No obstante, incluso en el marco de un paradigma estrictamente científico de evaluación (políticas públicas fundadas en evidencia empírica) – duramente cuestionado, por cierto, por enfoques de evaluación abierta y participativa (Suárez-Herrera, Springett y Kagan 2009)–la toma de decisio-

nes en materia de política pública, como ha sugerido Giandomenico Majone (1994), es de naturaleza *transcientífica*. Ningún dato duro derivado de la investigación científica más rigurosa puede erigirse, por sí mismo, en una decisión de política pública no mediada. Es decir, una decisión impermeable al contexto social y político, a las restricciones, valores y/o intereses de las organizaciones públicas, los tomadores de decisión y las preferencias ciudadanas.

La visión mecánica del papel de la evaluación en los procesos de toma de decisiones ha sido discutida tanto por su inviabilidad práctica como por sus implicaciones para la rendición de cuentas democrática (DeLeon and Denhardt, 2000). Por estas razones, la implementación de un sistema de evaluación de programas para la gestión por resultados implica, necesariamente, la adopción de un modelo administrativo y político de rendición de cuentas y toma de decisiones que fortalezca el papel de los resultados de la evaluación como insumos de decisión para la mejora continua de los programas. Pero que también reconozca el papel fundamental que juegan los órganos de representación política, la participación ciudadana y la negociación en un espacio público abierto y plural. Se trata, en suma, de prevenir, a partir de la evaluación sistemática de los programas, la ineficiencia y la ineffectividad, la improvisación y el financiamiento de "ocurrencias personales" con fondos públicos, manteniendo al mismo tiempo el espacio para la negociación pública sobre el destino de los recursos y la permanencia, reformulación y, en su caso, cancelación de programas.

En este texto se analizan los aspectos centrales de nuestro incipiente sistema de evaluación de programas sociales, en atención a los siguientes aspectos: 1) la economía política del sistema de evaluación; 2) la robustez que podemos esperar de las evaluaciones, y 3) algunos obstáculos para la efectiva incorporación de los resultados de la evaluación al proceso —y la lógica misma de operación— de los programas al interior del aparato administrativo, por un lado, y la apropiación de los resultados como elementos centrales de las discusiones presupuestal y política del país en los ámbitos de representación política. Desafortunadamente, la eventual desaparición de la Secretaría de la Función Pública y la reasignación parcial de sus funciones a otras dependencias parece indicar que a los problemas naturales del primer esfuerzo de evaluación sistemática para la rendición de cuentas en México tendremos que añadir el costo del reajuste organizacional y la franca incomprendimiento de la importancia de la modernización y profesionalización de la administración pública como condición *sine qua non* de un sistema de evaluación que tenga sentido.

1. LA EVALUACIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES EN MÉXICO

En la última década, en nuestro país se ha realizado un esfuerzo sin precedentes por construir una administración pública anclada en la gestión por resultados. En ese marco, la evaluación de programas sociales es sólo un subcomponente, necesario más no suficiente, para inducir la orientación a resultados como epicentro de la gestión de la política social, y de la gestión pública en general. En la esfera concreta de los programas sociales toca a los esfuerzos de evaluación administrar la "función de producción de resultados de política pública" asegurando que las evaluaciones se realicen en forma regular y sistemática. Igualmente, generar los mecanismos para que su calidad y pertinencia para la toma de decisiones sean adecuados y que los incentivos de los actores involucrados estén

debidamente alineados, con el fin de impedir la perversión de los esfuerzos de evaluación, el oportunismo y/o la simulación. Finalmente, es necesario generar condiciones óptimas para que la evaluación se internalice plenamente en los procesos de gestión y se evite, por ejemplo, una gestión orientada a la evaluación *pro forma*, sin que medien transformaciones de fondo en los sistemas internos de gestión y la orientación a resultados de los programas, es decir, de los actores involucrados directamente en la gestión de políticas.

Por cuestiones de espacio, en este texto no se analizan *in extenso*, los componentes contable-presupuestal (Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria 2006) y de evaluación institucional vinculados a la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) y el papel del Programa de Mejora de la Gestión (PMG), así como los ámbitos subnacionales de evaluación de programas. Me concentraré primordialmente en el notable esfuerzo de evaluación de programas sociales derivado directamente de la Ley General de Desarrollo Social (LGDS) y la consecuente creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

La aparente ineeficacia de los programas sociales en México, lo sabemos bien, ha estado al menos parcialmente vinculada con la muy arraigada práctica de la utilización de fondos sociales con fines clientelares y estrategias electorales de corto plazo. De ahí que la naturaleza regresiva del gasto social y la volatilidad de programas, objetivos e instrumentos supuestamente destinados al desarrollo social no deban sorprender demasiado. La tentación clientelar y la captura de los programas sociales por grupos con capacidad de negociación y chantaje político no es, en modo alguno, una característica exclusiva de los régimes autoritarios, sino que constituye una tensión permanente en la distribución de recursos en sociedades tan desiguales como la mexicana. La democracia política, sin embargo, ha permitido que se activen los pesos y contrapesos que puedan evidenciar estas prácticas en la agenda pública y movilizar a grupos de oposición, ciudadanos, y especialistas, a favor de la transparencia, progresividad y efectividad de las intervenciones públicas en materia de desarrollo social.

Entre los múltiples factores detrás del ímpetu reformista de orientación a resultados, evaluación y transparencia, cabe destacar: 1) la articulación de la demanda por mayor rendición de cuentas derivada de los procesos de democratización; 2) presiones nacionales e internacionales para un mejor manejo de las finanzas públicas y la mejora de la eficiencia del gasto público; 3) la experiencia pionera del Programa de Desarrollo Humano Oportunidades en materia de focalización, manejo de padrón de beneficiarios, reglas de operación y evaluación; 4) la creciente influencia de organismos internacionales —Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo— en la difusión del concepto de Presupuesto Basado en Resultados (PBR), la protección (blindaje) de los programas sociales y el papel central de la evaluación de programas y acciones.

2. HACIA UN SISTEMA DE EVALUACIÓN PARA LA RENDICIÓN DE CUENTAS

En la literatura especializada sobre evaluación se hace una clara distinción entre la existencia de prácticas de evaluación *ad hoc* o sobre demanda, y la conformación de un sistema de evaluación.

La distinción es útil porque permite identificar grados de maduración de la cultura de evaluación. Permite analizar, por ejemplo, la profundidad y vinculación de los sistemas evaluación en la administración pública. Además, permite conceptualizar las fronteras del esfuerzo de evaluación (*"what lies inside and what lies outside a particular inquiry"* (Williams and Imam 2007:6)) y su interacción con otros subsistemas y sus fronteras (*boundaries*), tales como el sistema de clientes o audiencia de las evaluaciones, el sistema de operadores de programas y gestores de evaluaciones, el sistema de evaluadores, etcétera (Leeuw y Furubo 2008:158). Estos mismos autores proponen cuatro criterios para identificar y caracterizar a un sistema de evaluación: 1) una perspectiva epistemológica distintiva; 2) responsabilidad organizacional; 3) permanencia y 4) enfoque hacia la utilización de las evaluaciones.

La perspectiva epistemológica se refiere al tipo de conocimiento al que aspira contribuir la evaluación y, por ende, a un conjunto de criterios de verdad, validez y veracidad, aplicable a los resultados de las evaluaciones en función del diseño metodológico de las mismas y el origen y la confiabilidad de la información con la que se realizó un estudio en particular.

La perspectiva epistemológica se refiere al tipo de conocimiento al que aspira contribuir la evaluación y, por ende, a un conjunto de criterios de verdad, validez y veracidad, aplicable a los resultados de las evaluaciones en función del diseño metodológico de las mismas y el origen y la confiabilidad de la información con la que se realizó un estudio en particular. Se trata de una concepción compartida de qué tipo de conocimiento debe generarse y para qué: “¿Se trata de conocimiento sobre lo que funciona (aquí, o en el mundo), o por qué funciona (aquí, o en el mundo), o se trata de conocimiento sobre el proceso concreto?” (Leeuw y Furubo, 2008: 159). En todos los casos, señalan los autores, este conocimiento está debidamente codificado y cuenta con una epistemología propia que permite identificar estándares de rigor analítico en función del tipo de conocimiento que se persigue.⁴ La responsabilidad organizacional se refiere a la necesidad de que exista una conjunto de personas morales (organizaciones, gobiernos, instituciones, consultorías), relativamente independientes, entre sí y del gobierno, para que se materialice un mercado, idealmente competitivo, de evaluación. La permanencia refiere al grado de institucionalización y periodicidad de los esfuerzos de evaluación en el tiempo y en casos concretos de política pública. Finalmente, el enfoque hacia la utilización de resultados consiste en la concepción particular que se tenga sobre quién, cómo y para qué, recibirá los resultados de la evaluación (actores políticos, ciudadanos, poderes públicos, operadores, altos mandos de la burocracia, beneficiarios, etc.).

En mi opinión, el marco reglamentario de la evaluación de programas sociales en México busca efectivamente la consolidación de un sistema de evaluación que satisfaga los cuatro criterios

mencionados. La Ley General de Desarrollo Social (LGDS), el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), sus normas reglamentarias y el conjunto de lineamientos e instrumentos para la planeación y gestión de la evaluación que generaron nos permiten vislumbrar las características centrales del sistema de evaluación que se busca. La Ley General de Desarrollo Social representa sin duda un importante esfuerzo por dar coherencia interna, claridad estratégica y, consecuentemente, eficacia, a la Política de Desarrollo Social, con el fin de “garantizar el pleno ejercicio de los derechos sociales consagrados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicano, asegurando el acceso de toda la población al desarrollo social.” (LGDS, Artículo 1, Fracción I). Entre otras cosas, la LGDS clarifica las competencias en materia de desarrollo social, establece los principios básicos de la Política de Desarrollo Social y construye una serie de instituciones y mecanismos de coordinación responsables del diseño, seguimiento y evaluación de programas y acciones en el marco de un Sistema Nacional de Desarrollo Social. En su Título Quinto, Capítulo I, la LGDS asigna la responsabilidad de la evaluación, cuya periodicidad será anual, al Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social₅ (CONEVAL), un “organismo público descentralizado, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión...” [LGDS, Artículo 81]. El Consejo puede realizar las evaluaciones directamente o a través de organismos evaluadores independientes, que en todo caso deberán ser ajenos al proceso de operación de los programas. La propia Ley señala que los organismos evaluadores independientes que podrán participar serán: instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. (Artículo 73). Finalmente, cabe mencionar que la composición del Consejo refleja claramente una apuesta a las “despolitización” de las tareas de evaluación, con una representación muy importante -más o menos plural—del sector académico y una estructura de gobernanza interna conducente a la toma de decisiones colegiada.₆ Es decir, persigue fortalecer la independencia y credibilidad de órganos encargados de las evaluaciones con un perfil académico, respaldado con el mejor conocimiento técnico y una estructura pública y colegiada de toma de decisiones. El Consejo está compuesto por el titular de la Secretaría de Desarrollo Social (o quien éste designe), y seis investigadores académicos adscritos a instituciones de educación superior e investigación que pertenezcan al Padrón de Excelencia del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, y sean miembros o hayan sido miembros del Sistema Nacional de Investigadores SNI, y un Secretario Ejecutivo, designado por el Ejecutivo.

En lo que se refiere a los criterios que permiten caracterizar al sistema, puede afirmarse que la perspectiva epistemológica del sistema es diferenciada. Es decir, no hay una apuesta única a un proceso particular de conocimiento que deba producir la evaluación. Esto se debe a que los objetivos principales de la evaluación son múltiples. La misión de CONEVAL, en materia de evaluación, es mejorar los resultados de los programas y apoyar la rendición de cuentas.₇ La evaluación de programas sociales privilegia los siguientes aspectos, sujetos a los principios de transparencia, calidad y credibilidad:

- **Consistencia vertical y horizontal** de las intervenciones con la Política Nacional de Desarrollo Social, derivada del Sistema de Planeación Democrática. Es decir, busca responder en primer término, si la intervención se desprende de los objetivos nacionales

plasmados en el Plan Nacional de Desarrollo y los Planes Sectorial de Desarrollo Social, cuya vigencia es sexenal. Además, adherencia a los principios generales de política social (transparencia, equidad, no discriminación, publicidad de los padrones, orientación al beneficiario como sujeto de derechos sociales, etcétera.).

- **Coherencia interna de la intervención:** la debida alineación de las actividades, componentes, propósitos y fines del programa, siguiendo la metodología de planeación conocida como Matriz de Marco Lógico (MML).
- **Gestión pro evaluación y monitoreo:** el manejo de indicadores, sistemas de diagnóstico, operación, información y monitoreo que hagan que el desempeño de los programas (entendido como una cadena de valor) sea legible para el evaluador y el tomador de decisiones.
- **Impacto:** verificación empírica del efecto independiente de la intervención en la(s) variables objetivo del programa.

Estos criterios de evaluación se materializan en mecanismos diferenciados de evaluación que dependen de la antigüedad del programa, su tamaño presupuestal, y las características concretas de las intervenciones (Evaluaciones de Diseño, Consistencia y Resultados, Operativas, Específicas de Desempeño, Impacto, y cualquier otra evaluación específica que se considere pertinente, además de evaluaciones transversales). Aunque en teoría existe una jerarquía implícita de las evaluaciones, en cuya cúspide estaría la evaluación de impacto, el sistema mexicano de evaluación es relativamente abierto y flexible. Por ejemplo, en el marco de la evaluación de impacto del Programa Oportunidades se ha dado una muy afortunada complementariedad entre los enfoques cuantitativos y cualitativos de análisis para el análisis de impacto y la identificación de mecanismos causales detrás del efecto de la intervención en diversos ámbitos, variables y horizontes temporales.

La responsabilidad organizacional del sistema es un buen reflejo de nuestra tradición política y administrativa. En primer lugar, apuesta a la evaluación externa e independiente como la única vía de asegurar que las evaluaciones sean creíbles. Es decir, parte de una desconfianza razonable en la capacidad de los actores directamente involucrados en la operación para producir evaluaciones rigurosas y objetivas. También, se reconoce el peligro de captura del esfuerzo evaluador por actores políticos, en detrimento de la calidad y objetividad de los productos. Por esta razón, CONEVAL y las unidades responsables de evaluación en diversas entidades de la administración pública comparten la responsabilidad de gestionar las evaluaciones que deberán necesariamente ser realizadas por actores externos a las mismas. En segundo lugar, la LGDS establece claramente que las tareas de evaluación serán instituciones de educación superior, de investigación científica u organizaciones no lucrativas. Es decir, erige una importante barrera de entrada a las consultoras y corporaciones con fines de lucro en el mercado público de evaluación. En principio, erigir barreras de entrada para un mercado “público” podría inducir un menor grado de competitividad y diversidad de la oferta de evaluación. Sin embargo, ofrece también un atajo funcional para la certificación y capacitación de eva-

luadores desde el órgano que debe administrar las evaluaciones (lo que también podría generar conflictos de interés). Con todo, el modelo supone un gran confianza en la capacidad instalada del *establishment* académico y de educación superior para responder con calidad y pertinencia al reto de evaluar programas sociales sujeto a las restricciones propias del ciclo presupuestal.

La permanencia y periodicidad (anual) de las evaluaciones está asegurada, en principio, porque se trata de un mandato de ley, y no una decisión administrativa exclusiva del Ejecutivo. Dada la reciente evolución del balance político en México, todo parece indicar que el esquema de evaluación vigente no será revertido porque empodera tanto al Legislativo como al Ejecutivo con información relevante de los programas como instrumentos de negociación presupuestal, incluso de competencia política. El núcleo natural de resistencia a la evaluación podría encontrarse en los propios operadores de los programas en caso de que interpreten, erróneamente, que se trata de un sistema de atribución de responsabilidades individuales, y no un buen instrumento de mejora continua que podría resultar el mejor aliado para la mejor operación de los programas, y dar voz pública a problemas de diseño y/o implementación que con seguridad se han identificado internamente, sin que existan mecanismos y/o para inducir reformas sustantivas "desde dentro".

¿Para quién(es) se producen las evaluaciones? En los términos de la Ley, queda claro que, a pesar de que hace referencia a la rendición de cuentas a la ciudadanía en términos genéricos, el modelo de rendición de cuentas propuesto tiene dos vías: la del aparato burocrático frente a la cabeza de sector y el propio Ejecutivo, y la que está orientada al Legislativo. El Artículo 79 de la LGDS señala que "los resultados de las evaluaciones serán publicados en el Diario Oficial de la Federación y deberán ser entregados a las Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión." Sin embargo, CONEVAL ha adoptado una versión ciudadana de publicidad de los resultados de las evaluaciones como parte integral de sus estrategias transversales:

Como institución, el CONEVAL tiene un papel clave en la rendición de cuentas en México, por ello debe establecer una comunicación más estrecha entre ciudadanos y gobernantes a través de la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social. En la medida que el CONEVAL garantice la difusión y acceso de los documentos que se generan podrá contribuir a la transparencia de este país" (Planeación Institucional 2007-2013: 20).

Sus indicadores incluyen tanto la publicación de los resultados en los portales de Internet de las diversas dependencias como la intensidad con que dichas fuentes son consultadas vía Internet y referidas en medios masivos de comunicación. La aspiración de publicidad y difusión es más o menos clara: subir a los debates públicos sobre los programas los datos duros, conclusiones y recomendaciones derivados de las evaluacio-

Como institución, el CONEVAL tiene un papel clave en la rendición de cuentas en México, por ello debe establecer una comunicación más estrecha entre ciudadanos y gobernantes a través de la evaluación de las políticas y los programas de desarrollo social.

Claudia
Maldonado
Trujillo

Es Licenciada en Administración Pública por El Colegio de México, Maestra en Economía y Políticas Públicas por la Universidad de Princeton y Candidata a Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Notre Dame. Actualmente es Directora de la Maestría en Administración y Políticas Públicas del CIDE y docente regular en el CIDE y El Colegio de México. Ha colaborado como analista de políticas públicas y asesora política en la OCDE (Unidad de Gestión Pública, París); la Secretaría de Hacienda (Oficina del C. Secretario); la Secretaría de Gobernación (Subsecretaría de Desarrollo Político) y la Coordinación Nacional del Programa Oportunidades (Dirección General de Evaluación). Sus líneas de investigación incluyen: políticas públicas comparadas, política social y clientelismo y diversos temas de economía del desarrollo y teoría social.

nes para que en la esfera pública se discutan estas cuestiones con conocimiento de causa. La atención que se ha puesto a este componente importantísimo de la gestión de la evaluación debe reconocerse, sobre todo a la luz de la evidencia de países desarrollados con sistemas consolidados de evaluación, cuya información, sin embargo, es subutilizada sistemáticamente y muy rara vez apropiada por la ciudadanía:

“una creciente desilusión con los mecanismos convencionales de evaluación es que muchos gobiernos utilizan los resultados en forma muy limitada. Los resultados de la evaluación no generan procesos automáticos de retroalimentación hacia un proceso *policy-making* responsable y responsivo” (Bastoe 2006: 97).

Aunque la calidad, credibilidad y pertinencia de las evaluaciones sea fundamental para su adecuada utilización, nada asegura que los atributos propios de las evaluaciones induzcan su utilización por sí solas. Para que esto ocurra se requieren instrumentos y mecanismos adicionales para la apropiación de los resultados de evaluación en el proceso de políticas y en la discusión pública, pero también de un largo proceso de aprendizaje institucional e incorporación de la evaluación en las rutinas de cada organización. La traducción de los hallazgos de investigación rigurosa sobre los programas a términos, referentes e implicaciones de política que tengan sentido y puedan ser apropiados por diversas audiencias es un reto importantísimo para cualquier sistema de evaluación, y el nuestro no es una excepción. Un desafío adicional, de carácter político, tiene que ver con los supuestos implícitos en el modelo sobre la predisposición de legisladores para tomar decisiones en función de los resultados objetivos de los programas, y no una coalición determinada de beneficiarios de las mismas. Todos los programas generan beneficios directos e indirectos tanto al interior de la administración pública como en su esfera de intervención. En México, tenemos incluso una lamentable trayectoria en la perversión de los instrumentos de intervención pública para la obtención de beneficios privados poco transparentes y/o la construcción de coaliciones políticas de diversa índole. Por esta razón, la publicidad y movilización de los resultados de evaluación para la efectiva mejora de los programas debe concebirse como una tarea estratégica de los múltiples actores involucrados en el sistema y los mecanismos que dan voz a la pluralidad política. No pueden esperarse como un resultado natural de un buen proceso de producción de evaluaciones *per se*.

CONCLUSIÓN

Hasta aquí, las características centrales de nuestro incipiente sistema de evaluación sugieren que el diseño institucional promete una rápida normalización de las tareas de evaluación de programas sociales, y sus requisitos, como el manejo de indicadores y sistemas de información orientados a resultados, y por tanto, sujetos a evaluación sustantiva, en un tiempo razonable. Sin embargo, para que los objetivos últimos de esta importante iniciativa rindan frutos concretos para la ciudadanía, es necesario resolver algunos desafíos de largo plazo que implican no sólo un largo proceso de ensayo y error que permita consolidar al sistema por sus resultados, no por sus promesas.

REFERENCIAS

- ¹ Traducción y énfasis del autor.
- ² En este texto uso el término robustez para referirme no sólo a la solidez de los hallazgos y/o estrategias de investigación evaluativa, sino a lo que Hurteau, Houle y Mongiat (2009) definen como la generación de enunciados de juicio legítimos que sirvan efectivamente como base de recomendaciones relevantes: "Los juicios legítimos toman la forma de enunciados, evaluaciones y opiniones relativas al mérito, valía y significancia de un programa, y se forman comparando los hallazgos de interpretaciones [de la evaluación] con uno o varios estándares de desempeño" (Wheeler et al., 1992, citado por Hurteau et al.).
- ³ Es importante señalar que esta literatura no asocia en modo alguno la naturaleza esporádica de las evaluaciones con su baja calidad o irrelevancia política. Al contrario, se refiere, por ejemplo, a las evaluaciones solicitadas por el Parlamento para la discusión de temas prioritarios de reformas nacionales.
- ⁴ Este hecho no debe confundirse con el enfoque basado en la jerarquía de la evidencia, de acuerdo con el cual sólo los resultados de la evaluación experimental y quasi-experimental deben considerarse válidos para la toma de decisiones. Este enfoque (que es una perspectiva epistemológica particular) tiene su origen en las ciencias médicas (e.g. Cochrane Corporation y Campbell Collaboration). Leeuw y su co-autor reconocen la validez y legitimidad de diversos modelos de generación del conocimiento y su aplicabilidad para la toma de decisiones en esferas distintas de política.
- ⁵ Al CONEVAL corresponden también las tareas de medición de pobreza multidimensional que prescribe la Ley. De acuerdo con un analista del BID, esto dualidad de funciones podría resultar problemática, ya que "no es claro que las tareas de regular y gestionar el sistema de evaluación de políticas públicas y la medición de la pobreza deban ser realizadas por el mismo organismo." (Pablo Ibarrarán, "La evaluación fortalece la responsabilidad de los recursos públicos", BID, s/f. *passim*)
- ⁶ Aplica la regla de mayoría simple.
- ⁷ CONEVAL *Planeación Institucional 2007-2012*, México.

BIBLIOGRAFÍA

- Bastoe, Per (2006) "Implementing Results-Based Management". En Rist y Stame, eds., *From Studies to Streams: Managing Evaluation Systems*. Transaction Publishers. London.
- CONEVAL *Planeación Institucional 2007-2012*, México.
- DeLeon, L., Denhardt, R. (2000) "The political theory of reinvention", *Public Administration Review*, Vol. 60 No.2, USA.
- Hurteau, Marthe, Sylvain Houle y Stéphanie Mongiat (2009) "How Legitimate and Justified are Judgments in Program Evaluation?" *Evaluation 2009*, vol 15, núm. 3, Ed. Université de Québec à Montréal, Canada.
- Ibarrarán, Pablo "La evaluación fortalece la responsabilidad de los recursos públicos". BID, s/f. passim, Washington, D.C.
- Leeuw, Frans y Jan-Eric Furubo (2008) "Evaluations Systems: What Are They and Why Study Them?" *Evaluation 2008*, vol. 14, núm. 2, Ed. Université de Québec à Montréal, Canada.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004) *Diario Oficial de la Federación*. 20 de enero, México.
- Majone, Giandomenico (1997) *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. Ed. FCE, México.
- Suárez-Herrera José Carlos, Jane Springett y Carolyn Kagan (2009) "Critical Connections between Participatory Evaluation, Organizational Learning and Institutional Change in Pluralistic Organizations". *Evaluation 2009*, vol 15, núm. 3, Ed. Université de Québec à Montréal, Canada.
- Williams, Bob, and Iraj Imam, eds. (2007) *Systems Concepts in Evaluation: An Expert Anthology*. EdgePress of Inverness. Scotland.