

Iván Alejandro Salas Durazo*
Favio Murillo García*

LA EVALUACIÓN DE LOS PROGRAMAS PÚBLICOS EN MÉXICO: UNA MIRADA CRÍTICA AL CONEVAL

En este artículo se describe en qué consiste el proceso de evaluación de los programas públicos, diferenciándolo de otras prácticas relacionadas. Como caso de estudio, se analizan las funciones del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) en México. Las principales conclusiones obtenidas señalan que, dado que su creación es relativamente reciente, el CONEVAL ha cumplido los fines para los que fue creado. Sin embargo sigue siendo necesario favorecer una mayor cultura de la evaluación, así como la formación de recursos humanos especializados que contribuyan a crear un sistema nacional de evaluación más integrado.

Palabras clave: desempeño gubernamental, análisis de políticas públicas, evaluación de programas públicos.

Clasificación JEL: H11, H83, I38.

1. Introducción

La investigación evaluativa surge dentro del ámbito de las ciencias sociales a partir de la necesidad ciudadana de conocer y participar en el diseño de políticas públicas, debido a que los programas sociales son financiados con recursos públicos. Es entonces que surgen herramientas teórico metodológicas tanto para estimar la eficiencia y eficacia de los programas como para

incidir en su operación (Worthen y Sanders, 1987). Por lo anterior, la investigación evaluativa está ligada directamente a los procesos de rendición de cuentas. Asimismo, el principal reto para la evaluación de programas sociales consiste en aislar su efecto, para así poder cuantificar sus resultados (Coryn, Noakes, Westine y Schróter, 2009a).

En México la implementación de programas sociales ha estado acompañada de esfuerzos sistemáticos orientados a estimar su impacto en los hogares, ya sea por el Gobierno Federal o por organismos supranacionales como el Banco Mundial (Banco Mundial, 2001). En nuestro país, al igual que en la mayoría de América

* Maestro en Gestión y Políticas. Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas. Universidad de Guadalajara.
Versión de mayo de 2010.

Latina, los esfuerzos se han concentrado primordialmente en educación, salud y nutrición infantil (Rawlings y Rubio, 2006).

2. Evaluación de la política pública

De acuerdo con Scriven (1994) la evaluación puede definirse como el proceso de determinar el mérito y valor de las cosas. Profundizando, Rossi y Freeman (1989) afirman que la investigación evaluativa es un proceso científico que consiste en coleccionar, analizar e interpretar información para evaluar el diseño, implementación y resultados de un programa. Entendiendo por programa una acción pública organizada orientada a mejorar el bienestar de la población como la prestación de servicios, políticas públicas y proyectos de investigación.

Para Mark *et al.* (2000) la evaluación es el instrumento para interpretar políticas y programas mediante investigación sistemática que describe y explica su diseño, operación, efectos, justificaciones e implicaciones sociales. El fin último de la evaluación es el mejoramiento social, donde la evaluación contribuye a crear y fortalecer instituciones democráticas para seleccionar, supervisar, mejorar y orientar a las políticas y programas sociales (Shadish, 1994).

Desde la perspectiva social, la evaluación de un programa es el uso de métodos de investigación para determinar sistemáticamente la eficacia y eficiencia de los programas de intervención (Shadish, 1998). A partir de lo anterior, se puede afirmar que existe un marco teórico-metodológico-contextual que respalda al proceso. En otras palabras, cualquier evaluación necesariamente debe estar fundamentada en alguna teoría o marco referencial. En cualquier otro caso, se estará realizando un ejercicio de verificación y validación.

Continuando con el debate, Alkin y Christie (2004) categorizaron la evaluación en tres grandes ramas: uso, método y valoración, las cuales están sustentadas en la rendición de cuentas y la investigación social. El uso está asociado con la toma de decisiones. Es decir, la

manera en que se utilizan los resultados de la evaluación para valorar la pertinencia de los programas sociales. Su importancia radica en su utilidad en contextos de racionalidad limitada, ya que provee a los tomadores de decisión los argumentos necesarios para encauzar la intervención social.

Por su parte, el método se refiere a cómo se investiga. En otras palabras, a la fiabilidad y a la validez, tanto interna como externa, de la evaluación. Se enfoca en los instrumentos empleados para el levantamiento y análisis de los datos y la contrastación con la teoría para valorar su congruencia (Scriven, 2007).

Finalmente, la valoración está directamente relacionada con los agentes que la realizan. Desde esta perspectiva, se destacan los problemas éticos y políticos a los que se enfrenta el evaluador, debido a que se encuentran inmersos en la dinámica social.

Por otra parte, la evaluación es utilizada para diferentes propósitos dentro del ámbito de los programas sociales. Destacando: i) juzgar su pertinencia; ii) estimar el beneficio de los intentos de mejora; iii) valorar la utilidad de propuestas y programas innovadores; iv) incrementar la efectividad de la administración y manejo; y v) satisfacer los requerimientos de rendición de cuentas (Joint Committee on Standards for Educational Evaluation, 1994; Rossi y Freeman, 1989).

Un programa social se puede evaluar en cuanto a las necesidades que cubre, en lo que refiere a su conceptualización y diseño, en su ejecución, y al impacto y eficiencia. Para este punto, cabe señalar que la evaluación no es un proceso estandarizado y único, sino que, por el contrario, está caracterizado por conflictos y negociaciones entre los evaluadores y las partes interesadas.

De acuerdo con Scriven (1994) el proceso evaluativo consiste en: i) seleccionar los criterios de mérito; ii) establecer estándares de desempeño en esos criterios; iii) recopilar datos relacionados con el desempeño sobre los criterios relativos a las normas; y iv) integrar los resultados en un juicio de valor final. Desde esta perspectiva, no se cuestionan las posturas teóricas sino que se dan por un hecho. Puede parecer entonces que la evaluación se

reduce a la selección adecuada de los instrumentos técnicos para el análisis¹, la cual corre el riesgo de estar seriamente afectada por la subjetividad del evaluador.

Sin embargo, lo anterior dista mucho del proceso evaluativo sugerido por Rossi y Freeman (1989), ya que desde su mirada consta de cuatro fases: la conceptualización y ubicación del problema, el diseño, la planificación e implementación, y el uso o aplicación de los resultados. Para ello, el evaluador debe saber identificar un problema social, considerando que a fin de cuentas son constructos creados a partir de componentes sociales y políticos.

En términos de Chelimsky (1998), todos los programas son evaluables y en ausencia de objetivos claros en la teoría, el evaluador debe construirla. Profundizando, Patton (2005) señala que la evaluación crea una cultura basada en los valores, prácticas y lenguaje de los propios evaluadores.

Concisamente, Rossi y Freeman (1989) señalan que la evaluación puede realizarse tanto a programas nuevos o innovadores como a programas establecidos para evaluar su pertinencia y continuidad o ajustar su operación. Independientemente del tipo de evaluación, los encargados de ejecutarla encuentran en la realidad una serie de dificultades conceptuales-metodológicas y de contexto.

Las dificultades conceptuales se refieren a los vacíos teóricos que impiden la operacionalización de las variables, así como la explicación de las causas y efectos de los programas dentro de la realidad particular de cada sociedad. Por su parte, metodológicamente existen obstáculos prácticos que impiden la sistematización de los datos, debido a que existen fuentes incompletas o poco fiables (Christie, 2003).

Por su parte, las de contexto están ligadas a la influencia de grupos de poder, así como a la disponibili-

dad de recursos financieros y tecnológicos para llevar a cabo el trabajo de campo. En este sentido, se vuelve indispensable comprender el contexto social, físico, económico y político en el cual operará el programa (Chelimsky, 1998).

Bajo esta mirada, la evaluación puede ser una herramienta para controlar el contexto político. Concisamente, la evaluación es per se un acto político (Chelimsky, 1998). Cabe destacar que el evaluador no incorpora a priori la política a su quehacer, sino que la evaluación se lleva a cabo en un contexto político que alimenta al proceso de la toma de decisiones. Lo anterior se debe a que los programas sometidos a evaluación son el resultado de la participación, debate, consenso y negociación de diferentes actores en varias arenas (Coryn, Noakes, Westine y Schröter, 2009b).

A partir de lo anterior, podemos afirmar que los políticos utilizan los resultados de la evaluación como un mecanismo de legitimidad, siendo los evaluadores externos los agentes que simbólicamente cuentan con las competencias necesarias para establecer juicios de valor (Picciotto, 2007).

En este contexto, los evaluadores pueden estar sometidos por presiones políticas, teniendo como resultado la pérdida de la conducción de la evaluación. De manera que existe una tensión inherente entre el evaluador y las partes interesadas debido a que sus objetivos y metas no necesariamente están alineados (Newman, Scheirer, Shadish y Wye, 1995). Esto nos lleva a pensar que existe un frágil equilibrio entre la jerarquía política y la objetividad de la investigación como un proceso científico.

Con base en el tipo de programa, Rossi y Freeman (1989) señalan que la evaluación puede ser de programas nuevos, existentes o de ajuste fino. Los programas innovadores parten de cero, por lo que el proceso consiste en identificar metas y objetivos, así como en revisar las condiciones que regulan el programa. Acto seguido, se diseña una estrategia general en la que se define la población objetivo y los recursos financieros y humanos necesarios para llevarla a término. Una de las

¹ Bajo esta perspectiva parecería que los términos de evaluador y auditor son sinónimos, aunque las competencias para llevar a cabo sus acciones son distintas y en cierta medida complementarias.

actividades más complejas es la de definir la población objetivo², ya que puede existir sobre-inclusión o sub-inclusión. La principal debilidad de este tipo de programas es que no se cuenta con resultados previos para valorar su pertinencia.

En programas de ajuste fino, el proceso consiste en realizar una reevaluación de los objetivos y salidas, analizar su reputación, y rediseñar e implementar nuevas acciones. Cabe señalar que si no se cuenta con un marco teórico sólido y evidencia empírica suficiente para avalar las decisiones, se corre el riesgo de no impactar a la población objetivo en la medida deseada.

Finalmente, el proceso en los programas establecidos consiste en preparar la descripción del programa, entrevistar al personal, observar su dinámica, desarrollar un modelo evaluable, identificar a los usuarios, y adoptar los acuerdos necesarios con los financiadores de la evaluación. Valdría resaltar que en programas establecidos es importante que se cuente con un sistema de monitoreo que se encargue de cuantificar su impacto, eficiencia y cobertura, así como de vigilar el servicio de entrega y atender las cuestiones fiscales y legales (Stevahn, King, Ghore y Minnema, 2005).

Continuando el debate, los programas de monitoreo son un intento de evaluación sistemática, pero son diferentes a las evaluaciones y auditorías. En otras palabras, el monitoreo es la identificación y medición de lo ya sucedido. En términos teóricos, no se basan en constructos sino que más bien están orientados a los resultados mismos de la operación de un programa social.

Por su parte, la auditoría es una normativa para contrastar lo que es, con lo que debería ser. Es decir, verifica si se hace lo que se dice. De acuerdo con Chelimsky (1985) tiene sus orígenes en la contabilidad y su principal objetivo es corregir los abusos. Concisamente, es la

verificación del desempeño. Para llevarla a cabo, no son necesarios criterios de investigación social ya que se reduce a un chequeo de indicadores.

En resumen, Chelimsky (1985) define la auditoría como un proceso sistemático para obtener y evaluar la evidencia que corresponda con criterios establecidos; mientras que a la evaluación la define como los métodos de investigación sistémicos para el diseño, implementación y resultados de un programa cuyo propósito es la formulación y ejecución de políticas, así como la rendición de cuentas. Por lo anterior, se asume que la auditoría es una acción complementaria a la evaluación (Chelimsky, 1985).

Con base en lo anterior, surge la pregunta ¿quién puede hacer evaluación? Lo cierto es que los evaluadores tienen que basarse en la investigación social y estar familiarizados con la literatura de evaluación. Es decir, comprender la teoría de la evaluación que están utilizando. Esto requiere experiencia tanto en el tema central de la evaluación como en la problemática observada en la realidad (Dewey *et al.*, 2008).

3. La evaluación en México

En México se tiene poca y mala experiencia sobre las evaluaciones a programas públicos. Asimismo, existe una gran variedad de métodos para llevar a cabo la evaluación, destacando la ausencia de un sistema nacional de evaluación articulado. Asimismo, en nuestro país existe una incipiente cultura de rendición de cuentas y de evaluación (Cardozo, 2006).

Con base en la Ley de Planeación (2003), existe la obligación de crear planes y programas para dar respuesta a las necesidades de la población. Deben contemplar los procesos de evaluación con el objetivo de medir la eficiencia de las actividades y los recursos utilizados en términos del bienestar social.

Sin embargo, en nuestro país existe poca evidencia de programas evaluados. Asimismo, existen vacíos y ambigüedades en la metodología empleada. Podríamos pensar que el principal problema radica en el peso políti-

² En este sentido, los criterios utilizados para la definición de la población objetivos son: a) por proporción; b) de necesidad y demanda; c) población de riesgo; d) permanencia; e) Incidencia; y f) probabilidad y especificidad.

co de los actores encargados de diseñar los planes sociales, ya que los pocos programas evaluados no arrojan los resultados esperados. Unido a lo anterior, la práctica de la evaluación parece estar más cercana a una auditoría que a una evaluación científica.

Como respuesta a la falta de cultura de la evaluación, en el año 2000 el Congreso estableció por ley la obligación de realizar una evaluación anual a los programas implementados por el Poder Ejecutivo Federal. En este contexto, en 2001 se creó la Subsecretaría de Planificación y Evaluación Social dentro de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) con el objetivo de evaluar los programas sociales.

4. Análisis a las funciones del CONEVAL

Contexto

El 24 de agosto de 2005, la SEDESOL publica en el *Diario Oficial de la Federación* el Decreto para la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) como un organismo público descentralizado de la Administración Federal con autonomía técnica y de gestión (Art. 1). Asimismo, dicho pronunciamiento establece que sus objetivos son:

«Normar y coordinar la evaluación de la Política Nacional de Desarrollo Social y las políticas, programas y acciones que ejecuten las dependencias públicas, sin perjuicio de las atribuciones que en materia de control y evaluación tienen las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Función Pública, y

Establecer los lineamientos y criterios para la definición, identificación y medición de la pobreza, garantizando la transparencia, objetividad y rigor técnico en dicha actividad.» (Art. 3)

De igual forma, el CONEVAL tiene por misión la medición de la pobreza, así como la evaluación de programas y política de desarrollo social con la finalidad de ob-

tener mejores resultados, además de favorecer la rendición de cuentas. Su visión es ser una institución reconocida por su credibilidad y rigor técnico para generar información objetiva y útil que contribuya a la mejora de la Política de Desarrollo Social. Esto nos haría pensar que los integrantes de dicho consejo cuentan con experiencia tanto en la operación de programas sociales como en procesos de evaluación, conformando así un equipo multidisciplinario. Unido a lo anterior, se requiere el conocimiento de la problemática particular de cada región, de manera que también es indispensable la cobertura a nivel nacional de dicho organismo.

Normativamente, el CONEVAL es un organismo público encargado de establecer el marco normativo y de operación de la evaluación de programas sociales en México. En otras palabras, es la instancia encargada de proponer los lineamientos para que las evaluaciones realizadas cuenten con la calidad suficiente para arrojar información para la toma de decisiones racional por parte de las autoridades. Asimismo, en ningún momento se señala que el CONEVAL sea el ejecutor de la evaluación.

De acuerdo a la Ley General de Desarrollo Social (2004), el Consejo se compone del titular de la Secretaría de Desarrollo Social, un secretario ejecutivo y consejeros³ invitados por la Secretaría (Art. 57). Actualmente, el Consejo está integrado por el presidente⁴, seis investigadores académicos⁵ y dos integrantes del Órgano de Vigilancia⁶.

³ Cabe señalar que dichos consejeros deberán ser ciudadanos mexicanos de reconocido prestigio en los sectores privado y social, así como de los ámbitos académico, profesional, científico y cultural vinculados con el desarrollo social (Art. 58). Esto hace suponer que el proceso es democrático y basado en el mérito.

⁴ Heriberto Félix Guerra, Secretario de Desarrollo Social.

⁵ María del Rosario Cárdenas Elizalde (Universidad Autónoma Metropolitana), Fernando A. Cortés Cáceres (El Colegio de México), Agustín Escobar Latapí (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Occidente), Salomón NahmadSittón (Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social-Pacífico-Sur), John Scott Andretta (Centro de Investigación y Docencia Económicas), Graciela M.ª Teruel Belismelis (Universidad Iberoamericana).

⁶ Samuel Alcocer Flores, Comisario Público Propietario ante el CONEVAL, y Alejandro González Roldan, Comisario Público Suplente ante el CONEVAL.

Lo anterior nos haría pensar que un grupo tan reducido resulta insuficiente para cubrir los alcances estipulados por el *Diario Oficial de la Federación*. Para solventar lo anterior, se optó por delegar la práctica de la evaluación a organizaciones públicas y civiles que demuestren la capacidad para evaluar los programas sociales basados en criterios previamente establecidos.

Entonces, podríamos inferir que las funciones del CONEVAL se reducen a supervisar la evaluación en nuestro país. De manera que sus integrantes deberían ser expertos en cada una de las áreas sociales para asegurar que los organismos externos cumplan cabalmente su función. Con base en el artículo 58 de la Ley General de Desarrollo Social (2004), los consejeros deben ser electos democráticamente, además de ser reconocidos académicamente.

Para comprobar lo anterior, se realizó el ejercicio de buscar la formación, trayectoria y producción académica de cada uno de los integrantes del CONEVAL⁷. Como resultado, se puede observar que existe una concentración hacia las ciencias sociales, quedando la interrogante sobre si un antropólogo o un economista cuentan con las bases suficientes para proponer la metodología para evaluar el rumbo de los programas de ciencia y tecnología de nuestro país.

Adicionalmente, se observa una hegemonía de las instituciones de educación superior de la región centro de la nación. Al no existir evidencia de que los integrantes del consejo de evaluación comprenden la problemática social de cada una de las regiones del territorio nacional, nos haría suponer que es necesaria una descentralización del cuerpo académico. En términos académicos, se identificaron un total de 129 artículos arbitrados publicados, donde sólo siete se encuentran relacionados con la evaluación. Esto de ninguna manera

pretende afirmar que los miembros del consejo no cuentan con experiencia en evaluación, sino más bien hace una llamada a publicar la producción de los evaluadores, ya que en el discurso se hace mención a la rendición de cuentas de los programas públicos, mientras que en la realidad no queda totalmente claro el perfil de los evaluadores expertos del país.

Como bien se había mencionado, el CONEVAL cuenta con la facultad para seleccionar aquellos organismos evaluadores que a su criterio cuenten con el conocimiento y experiencia relacionada con la investigación evaluativa que desarrollan (Art.4, fracción II). En otras palabras, el CONEVAL es el supervisor de las evaluaciones realizadas a los programas a cargo de las siguientes dependencias:

- Secretaría de Gobernación (SG).
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA).
- Secretaría de Economía (SE).
- Secretaría de Educación Pública (SEP).
- Secretaría Salud (SSA).
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social (STPS).
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).
- Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL).
- Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT).
- Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS).

Con base en el directorio de instituciones evaluadoras a cargo de la evaluación de consistencia y resultados de los programas federales existen 30 organizaciones contratadas para realizar dicha tarea, de las cuales el 30 por 100 son instituciones de educación superior⁸. Cabe

⁷ Se recurrió a la base de datos de *google* académico debido a que le bajo el contexto de las sociedades del conocimiento, los resultados de la investigación pueden ser difundidos aprovechando las características de las tecnologías de la información y comunicación.

⁸ Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Universidad Autónoma Chapingo, Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), Colegio de México (COLMEX), Colegio de San Luis, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Instituto Politécnico Nacional (IPN), Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), Universidad Pedagógica Nacional (UPN).

señalar que existe una centralidad en dichas instituciones, debido a que con excepción del colegio de San Luis las demás se encuentran asentadas en el Estado de México y el Distrito Federal.

La principal debilidad de la delegación de la evaluación a organismos externos es la dificultad para coordinar a 30 instancias de evaluación, ya que el CONEVAL no solo se limita a su selección, sino también al seguimiento y evaluación. En términos de Stufflebeam (2001), el CONEVAL lleva a cabo una metaevaluación⁹.

La visión de evaluación del CONEVAL

De acuerdo con Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (2007) se define como evaluación:

... al análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad (Art. 3, fracción IV).

Con base en la definición de Rossi y Freeman (1989) acerca de lo que es una evaluación científica, el CONEVAL omite el sustento teórico o referencial en el que se apoyan. Esto da como resultado un ejercicio pragmático, ya que en los programas nuevos sólo se hace referencia a la obligación de realizar un diagnóstico, el cual tampoco está sujeto a una teoría social.

La ausencia de fundamentos teóricos puede ser explicada por los tipos de evaluación que considera los lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal (2007), en los que se explicita el carácter de cada una; literalmente:

... (1) Evaluación de Consistencia y Resultados: analiza sistemáticamente el diseño y desempeño

global de los programas federales, para mejorar su gestión y medir el logro de sus resultados con base en la matriz de indicadores; (2) Evaluación de Indicadores: analiza mediante trabajo de campo la pertinencia y alcance de los indicadores de un programa federal para el logro de resultados; (3) Evaluación de Procesos: analiza mediante trabajo de campo si el programa lleva a cabo sus procesos operativos de manera eficaz y eficiente y si contribuye al mejoramiento de la gestión; (4) Evaluación de Impacto: identifica con metodologías rigurosas el cambio en los indicadores a nivel de resultados atribuible a la ejecución del programa federal; (5) Evaluación Específica: aquellas evaluaciones no comprendidas en el presente lineamiento y que se realizarán mediante trabajo de gabinete y/o de campo.

Esto nos lleva a pensar que los programas sociales parten de las ideas de los diseñadores de políticas, ya que sólo se basan en las cifras arrojadas por el diagnóstico, en caso de existir. Al carecer conceptualmente de la identificación y valoración de un problema social no se cuentan con los elementos suficientes para el diseño e implementación de una estrategia que combata el problema de raíz.

Su orientación metodológica

El CONEVAL emplea como supuesta metodología, lo que el artículo 3 fracción VII de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal define como marco lógico, el cual consiste en realizar una matriz de indicadores mediante la cual se describe el fin, propósito, componentes y actividades. Adicionalmente, diseña los indicadores y define las metas, medios de verificación y supuestos para cada uno de los objetivos de los programas federales.

Metodológicamente, lo anterior puede ser seriamente cuestionado. En primer lugar, parecería que la metodología sugerida para realizar las evaluaciones se encuen-

⁹ Es decir, evaluar a los evaluadores.

tra dentro del paradigma cuantitativo. Esto contrasta con la finalidad de los programas sociales, que está orientada al bienestar de la población. Sin embargo, difícilmente se puede medir el bienestar, ya que es un parámetro subjetivo propenso a ser heterogéneo. Es decir, no todos los individuos perciben de igual manera el impacto de los programas en su calidad de vida. De manera que el CONEVAL debería proponer dentro de su análisis aspectos cualitativos bien definidos, con la intención de dimensionar los resultados a la realidad social.

Una segunda cuestión se refiere a que una metodología emplea herramientas e instrumentos, pero dichas herramientas no son una metodología per se. De acuerdo a Kaplan y Norton (2007) se define al *balanced scorecard* como una matriz de indicadores, que simplemente permite comparar parámetros establecidos con obtenidos. Lo anterior es típicamente empleado como herramienta para recabar información en una auditoría, ya que parte de la metodología de la gestión estratégica empresarial y se utiliza en programas de monitoreo, difiriendo de la investigación evaluativa (Chelimsky, 1985).

En tercer lugar, la construcción de los indicadores es un proceso basado en la teoría, ya que de esa manera se pueden ligar los conceptos a la evidencia empírica. Contrario a lo anterior el CONEVAL señala:

... Cada tema consta de preguntas específicas, las cuales deberán responderse mediante un esquema binario (Sí o No). Para determinar esta respuesta, el evaluador deberá fundamentarla con evidencia documental y análisis de la misma, que sustente y justifique los principales argumentos de cada una de las preguntas y temas por analizar...

Esto podría interpretarse como la reducción de la realidad social a una dicotomía y de la evaluación científica¹⁰ a un *check list* genérico, favoreciendo así la crea-

¹⁰ Se utiliza este término con la intención de diferenciar un proceso que pretende ser científico, a pesar de no contar con una teoría que la

ción de escenarios susceptibles a la simulación. Finalmente, en términos empíricos el CONEVAL debería especificar si las evaluaciones parten de experimentos o de cuasi-experimentos¹¹.

5. Reflexiones finales

A partir de la discusión generada a lo largo de este artículo, podemos observar que la percepción de la evaluación en nuestro país es más cercana a la auditoría que a la investigación evaluativa. Esto no necesariamente significa una desventaja ya que evidentemente los programas sociales deben ser evaluados. Sin embargo, resulta fundamental basar la construcción de los indicadores en marcos teórico-referenciales que sirvan para explicar y justificar la operación de programas sociales.

Lo anterior, significa que la implementación de los programas públicos debe considerar a la evaluación como algo endógeno o al menos establecer programas de monitoreo y de rendición de cuentas. Adicionalmente, se requieren procesos de investigación robustos para identificar la problemática y realizar un diagnóstico sin sesgos, para así diseñar estrategias que combatan de manera efectiva las carencias sociales más allá de leyes, programas e iniciativas que partan de la voluntad política.

En este sentido, la función del CONEVAL en términos generales ha sido positiva, ya que se han realizado esfuerzos importantes a nivel nacional para sistematizar y documentar de forma homogénea las evaluaciones realizadas. Esto ha coadyuvado a fomentar la cultura de la

respalde, y el uso de herramientas como sinónimo de metodología, pero que, sin embargo, cuenta con la calidad moral para ser legítimo.

¹¹ Un experimento se caracteriza por analizar muestras aleatorias de una población y compararla con muestra aleatoria de control; mientras que el *cuasi-experimento* selecciona la muestra de análisis y de control a partir de ciertos criterios establecidos y justificados teóricamente, en donde no todas las variables pueden ser manipuladas. Para el ámbito social, resulta adecuado el uso de *cuasi-experimentos*, debido a la dificultad técnica de aislar los efectos de los programas sociales.

rendición de cuentas en nuestro país, debido a que se encuentran al alcance de la ciudadanía los resultados de las evaluaciones a los programas sociales de la mayor parte de las dependencias federales. De igual forma, la praxis del CONEVAL establece marcos referenciales para la toma de decisiones racionales.

Si matizamos lo anterior y se tiene en cuenta que la creación del CONEVAL data de 2005, podríamos pensar que la cultura de la evaluación en México se encuentra en etapas iniciales. Esto genera un panorama alentador, ya que en sólo cinco años podremos encontrar evaluaciones en casi todas las dependencias federales. En términos generales, el CONEVAL cumple satisfactoriamente los fines para los cuales fue creado, aún así se sugiere transparentar los mecanismos de selección, tanto de los miembros del consejo como de las entidades evaluadoras, ya que en su portal de Internet no publican información detallada sobre su trayectoria en evaluación.

Adicionalmente, es imprescindible concienciar a la sociedad en general y más específicamente a los operadores de programas y autoridades de la diferencia entre evaluación y auditoría, así como de la necesidad de sistematizar y documentar la información que surja alrededor de un programa. Esto nos conduce a considerar a la evaluación como un mecanismo de mejora continua más que una medida del desempeño de los funcionarios. Es decir, cambiar la falsa percepción de que se evalúa a los agentes en lugar de los programas.

Posiblemente una crítica que se puede hacer a los procesos de evaluación en México, es que se le asigna el valor simbólico al CONEVAL de ejecutar las evaluaciones, ya que está integrado por siete actores. En ese sentido, se sugiere crear un sistema nacional de evaluación integrado que sea el administrador. Para ello, se pueden aprovechar los recursos humanos especializados de las universidades públicas de toda la república para la realización de las investigaciones evaluativas. Aún así el principal reto es la formación de recursos humanos en el campo de la evaluación, que cuenten con elementos teóricos y empíricos con la finalidad de agregar el componente cualitativo al análisis para enriquecer sus resultados.

Referencias bibliográficas

- [1] ALKIN, M. y CHRISTIE, C. (2004): «An Evaluation Theory Tree», en *Evaluation Roots-Tracing Theorists' Views and Influences*, Sage, Thousand Oaks, Estados Unidos de Norteamérica.
- [2] BANCO MUNDIAL (2001): *Poverty Reduction and the World Bank: Progress in Fiscal 2000 and 2001*, Banco Mundial, Washington, D.C.
- [3] CARDOZO, M. (2006): *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México*, Ed. Porrúa, colección Conocer para decidir, México.
- [4] CHELIMSKY, E. (1985): «Comparing and Contrasting Auditing and Evaluation: Some Notes on their Relationship», *Evaluation Review*, 9, páginas 483-508.
- [5] CHELIMSKY, E. (1998): «The Role of Experience in Formulating Theories of Evaluation Practice», *American Journal of Evaluation*, 19(1), páginas 35-55.
- [6] CHRISTIE, C. A. (2003): «What Guides Evaluation? A Study of How Evaluationpractice Maps onto Evaluation Theory», en C. A. CHRISTIE (ed.), *The Practice-theory Relationship in Evaluation* (páginas 7-35). New Directions for Evaluation, 97. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- [7] CORYN, C. L. S.; NOAKES, L. A.; WESTINE, C. D. y SCHRÓTER, D. C. (2009a): «An Empirical Review of Theory-driven Evaluation Practice from 1990-2008», *American Journal of Evaluation*.
- [8] CORYN, C. L. S.; SCHRÓTER, D. C. y HANSSEN, C. E. (2009b): «Adding a Time-series Design Element to the Success Case Method to Improve Methodological Rigor: An Application to Non-profit Program Evaluation», *American Journal of Evaluation*, 30(1), páginas 80-92.
- [9] DEWEY, J. D.; MONTROSSE, B. E.; SCHRÓTER, D. C.; SULLINS, C. D. y MATTOX II, J. R. (2008): «Evaluator Competencies: What's Taught Versus what's Sought» *American Journal of Evaluation*, 29(3), páginas 268-287.
- [10] DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2003): *Ley de Planeación*, México.
- [11] DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2004): *Ley General de desarrollo social*, México.
- [12] DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN (2007): *Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal*, México.
- [13] JOINT COMMITTEE ON STANDARDS FOR EDUCATIONAL EVALUATION (1994): *The Program Evaluation Standards (2nd ed.)*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- [14] KAPLAN, S. y NORTON, D. (2007): «Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System», *Harvard Business Review*.
- [15] LICHFIELD, N. (1996): *Community Impact Evaluation*, UCL, Press.

- [16] MARK, M. *et al.* (2000): *Evaluation: An Integrated Framework for Understanding, Guiding and Improving Policies and Programs*, Jossey-Bass, Estados Unidos de Norteamérica.
- [17] NEWMAN, D. L.; SCHEIRER, M. A.; SHADISH, W. R. y WYE, C. (1995): «Guiding Principles for Evaluators», en W. R. SHADISH, D. L. NEWMAN, M. A. SCHEIRER y Ó. WYE (Eds.), *Guiding principles for evaluators* (páginas 19-26), New Directions in Evaluation, 66. San Francisco, CA: Jossey-Bass.
- [18] PATTON, M. Q. (2005): «The Challenges of Making Evaluation Useful», *Ensaio: Avaliação e Políticas Públicas em Educação*, 13(46), páginas 67-78.
- [19] PICCIOTTO, R. (2007): «The New Environment for Development Evaluation», *American Journal of Evaluation*, 28(4), páginas 509-521.
- [20] RAWLINGS, L. y RUBIO, G. (2006): «Evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas en efectivo», *Lecciones desde América Latina, cuadernos de desarrollo humano*, 10, México.
- [21] ROSSI, P. H. y FREEMAN, H. E. (1989): *Evaluation. A Systematic Approach*, 4.ª edición, Sage.
- [22] SCRIVEN, M. (1994): «The Final Synthesis», *American Journal of Evaluation*, 15(3), páginas 367-382.
- [23] SCRIVEN, M. (2007): *Key Evaluation Checklist (KEC)*, Kalamazoo, MI: Western Michigan University, The Evaluation Center.
- [24] SHADISH, W. R. (1994): «Need-based Evaluation Theory: What do you Need to Know to Do Good Evaluation?», *American Journal of Evaluation*, 15(3), páginas 347-358.
- [25] SHADISH, W. R. (1998): «Evaluation Theory is Who We Are», *American Journal of Evaluation*, 79(1), páginas 1-19.
- [26] STEVAHN, L.; KING, J. A.; GHERE, G. y MINNEMA, J. (2005): «Establishing Essential Competencies for Program Evaluators», *American Journal of Evaluation*, 2(1), páginas 43-59.
- [27] STUFFLEBEAM, D. L. (2001): «The Metaevaluation Imperative», *American Journal of Evaluation*, 22(2), páginas 183-209.
- [28] WORTHEN, B. y SANDERS, J. (1987): *Educational evaluation*, Longman, Reino Unido.