



Gobierno
del Estado

SEPLAN
SECRETARÍA TÉCNICA DE
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



ACEVAL
Academia Nacional de
Evaluadores de México



CONFERENCIA INTERNACIONAL DE
EVALUACIÓN
EL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES

MEMORIAS

EJE 3

Teorías, enfoques y métodos de evaluación

Presentación

Entre el 8 y 12 de marzo de 2021, se realizó la **Conferencia Internacional de Evaluación (CIE)**. **El uso de la evaluación para la toma de decisiones**, que llevó más de un año de trabajo y colaboración entre la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL); el Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (Clear LAC); el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL); el Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM); el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD); la Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación (RedMyE); la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC); la Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) del gobierno de Yucatán; la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); y como socio estratégico el Fondo de Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF).

Fue un esfuerzo monumental de contrapartes, socios estratégicos, colegas de la comunidad de evaluación, conferencistas, panelistas, talleristas y decenas de personas voluntarias para que **445 participantes de 18 países representados** reflexionáramos, dialogáramos y compartiéramos nuestras experiencias y perspectivas para potenciar la evaluación.¹

Esta primera Conferencia Internacional de Evaluación, con sede virtual en el estado de Yucatán, tuvo como objetivo fortalecer el uso de la evaluación mediante el intercambio de conocimiento, buenas prácticas y experiencias de monitoreo y evaluación en América Latina y El Caribe, en el marco de una realidad compleja y frente al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Dado el difícil y retador contexto derivado por la pandemia derivada por el COVID, esta Conferencia busca contribuir a la construcción de un horizonte donde nadie se quede atrás.

La situación que atravesamos desde hace poco más de un año, nos llama como comunidad evaluadora de manera contundente a mirar y repensar la práctica de la evaluación de manera crítica e innovadora y fortalecerla como una herramienta potente para transformar nuestras realidades hacia unas más justas, más equitativas y más igualitarias. Aspiramos a que el respeto a la dignidad humana sea el centro de un quehacer público orientado a garantizar los derechos de las personas y a perfilar nuevos diseños institucionales y formas de convivencia social distintas.

Esta pandemia visibilizó que convivimos de tiempo atrás con otras pandemias que éticamente no podemos seguir ignorando: las violencias, las desigualdades, la inseguridad, la desaparición de personas, la pobreza, son algunas de ellas. En este sentido, como comunidad evaluadora tenemos una gran responsabilidad. Quienes sumamos esfuerzos para que nos reunamos en esta primera Conferencia Internacional

¹ La CIE contó con 23 talleristas, cuatro conferencistas magistrales, 36 panelistas centrales y 105 panelistas generales.

de Evaluación estamos sumamente convencidas que la evaluación es una herramienta potente para contribuir a hacer de este mundo uno más justo, igualitario y seguro.

Hoy más que nunca, el compromiso y el deseo de no dejar a nadie atrás nos motiva para trazar rutas que permitan sortear positivamente los retos, adaptarnos y seguir trabajando a favor de una práctica evaluativa que transforme realidades.

Una forma de aportar en esta ruta es la compilación de estas **Memorias**, un primer ejercicio que busca recuperar las miradas de los paneles generales que se desarrollaron alrededor de los cinco ejes que guiaron las reflexiones y los trabajos:²

Eje 1. Uso de evidencia en los sistemas de monitoreo y evaluación para la toma de decisiones.

Eje 2. La evaluación frente a los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Eje 3. Teorías, enfoques y métodos de evaluación.

Eje 4. Evaluación y monitoreo en y desde organizaciones de la sociedad civil.

Eje 5. La evaluación socioeconómica de proyectos en el marco del desarrollo sostenible

Así, estas Memorias son un primer esfuerzo por recuperar y compartir la riqueza de conocimiento alrededor de la CIE. Queremos agradecer a cada una de las **118 personas** que nos depositaron su confianza para materializar estas Memorias. Cada trabajo parte de una convicción: que la evaluación importa, que la evaluación sirve.

#SumandoComunidad

² Un ejercicio posterior será la elaboración de un documento reflexivo sobre los paneles centrales.

Agradecimientos

A las personas que desde cada una de las instituciones y organizaciones convocantes hicieron posible la Conferencia Internacional de Evaluación 2021¹

Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL)

- Adolfo Argüello
- Alejandro Martínez
- Alfredo Domínguez
- Antonio De Haro
- Carlos Aguilar
- Claudia Maldonado
- Daniela Dorantes
- Dhira Villanueva
- Diana Valadez
- Estuardo Gómez
- Gabriela Rentería
- Gerardo Sánchez
- Georgina Maldonado
- Giovanna Montagner
- Graciela Jiménez
- Itzel Checa
- Janett Salvador
- Jaqueline Meza
- Jerónimo Hernández
- Karina Álvarez
- Lauro Mercado
- Macarena Orozco
- Mauricio Dorantes
- Michelle Ruiz
- Miriam Ordoñez
- Myriam Cardozo
- Rocío Huerta
- Samantha Cruz
- Sergio Vázquez
- Talina Olvera

Centro para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados de América Latina y el Caribe (Clear LAC)

- Emil Salim
- Gabriela Cantú
- Gabriela Pérez

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)

- Alida Gutiérrez
- Ana P. González
- Flor A. Ruiz
- David Guillen
- Edgar Martínez
- Janet Zamudio
- Jesús Paredes
- José Del Muro
- José Nabor Cruz
- José Yáñez
- Manuel Del Muro
- Nereida Hernández

Coordinación de Asuntos Internacionales del Gobierno del Estado de Yucatán

- Ariadne Morales
- Esteban Macías

Programa para el Impulso de Asociaciones Público-Privadas en Estados Mexicanos (PIAPPEM)

- Anne Mascle
- Gema Gutiérrez

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

- Alejandra Correa
- Alejandra Martínez
- Alicia López
- Annabelle Sulmont
- Cynthia Martínez
- Virginia Leal

¹ En orden alfabético.

Red Nacional de Instancias Estatales de Monitoreo y Evaluación (RedMyE)

- Ana Vilorio
- Araceli Damián
- Fátima Cisneros
- Juan Gamboa
- Juan Gutiérrez
- Mónica Ballesca

Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC)

- Andrea Wehrie
- Janett Salvador
- Silvia Salinas

Secretaría Técnica de Planeación y Evaluación (SEPLAN) del Gobierno del Estado de Yucatán

- Andrea Campos
- Alvin Acosta
- Antonio Pérez
- Cristina Erales
- Jorge Avilés
- Jorge Estrella
- Martín Loeza
- Rafael Hernández Kotasek
- Regina Macari
- Verónica Chávez
- Wismar Soberanis
- Wilbert Suárez

Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)

- Alma Lira
- Ariadna Díaz
- Isabel Islas
- Karen Morales
- Mauricio Covarrubias
- Silvia Meza
- Teresa Cruz

Índice

MESA 20

Evaluación con perspectiva de género

- 9 La evaluación de los programas de sensibilización en materia de género. El género como medio y como fin

MESA 21

Evaluación participativa 1

- 21 La evaluación participativa de tres intervenciones estatales en Zacatecas: Retos y aprendizajes.
- 33 EvalParticipativa: una comunidad con mucho que aportar
- 45 “Panorama de metodologías participativas para el aprendizaje social y competencias de evaluadores(as) en contextos frágiles y cambiantes”.
- 57 LA PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN HUMANITARIA: ENTRE CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS PARA LA EVALUACIÓN

MESA 22

Evaluación participativa 2

- 69 Experiencias comparadas de evaluación con participación: uso, utilidad y retos en el contexto de la Agenda 2030

MESA 23

Incorporación del enfoque basado en derechos humanos en evaluación

- 83 Evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos
- 95 Evaluar las políticas públicas de seguridad en México Un ejercicio teórico metodológico en el análisis del FORTASEG desde la perspectiva de derechos humanos

MESA 24

Nuevos planteamientos y precisiones a las metodologías evaluativas

- 105 APORTES DE LA ECONOMÍA CONDUCTUAL Y LA EVALUACIÓN DE ALTO IMPACTO EN EL ETIQUETADO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS EN LA CDMX

MESA 25

Resultados de casos de evaluaciones en contextos de complejidad

- 121 La implementación de la metodología de los mapas mentales para la evaluación de la política pública: "evaluación de la estrategia nacional, abordaje integral de las enfermedades crónicas no transmisibles y obesidad (ECNT Y O) 2013-2021, en Costa Rica".

MESA 26

Generación de instrumentos y herramientas innovadoras para la práctica evaluativa

- 137 Metodología para evaluar la calidad de una iniciativa de ley

MESA 27

Enfoques emergentes para las valoraciones evaluativas

- 151 La evaluación de políticas desde las comunidades. Un proyecto para pluralizar la evaluación
- 159 Evaluación de la pobreza extrema en municipios de Oaxaca: Un enfoque cualitativo y socioantropológico.
- 171 Eje temático Teorías, enfoques y métodos de evaluación "Enfoques innovadores de evaluación para programas orientados a la resiliencia"

MESA 28

La participación de las personas evaluadoras jóvenes y emergentes en la evaluación

- 179 Modelo de profesionalización alternativo orientado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: El Programa de Mentoría de Personas Jóvenes Evaluadoras ACEVAL 2020

MESA 20

Evaluación con perspectiva de género

La evaluación de los programas de sensibilización en materia de género. El género como medio y como fin

Perla Myrell Méndez Soto*
Gabriel Escaffi**

Introducción

La atención al contexto de violencia contra las mujeres por parte de diversos sectores ha implicado el diseño y ejecución de acciones orientadas a fomentar que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, cumplan con la obligación constitucionales de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En este sentido, de acuerdo con el artículo 1º constitucional, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

Por ello, es fundamental destacar el papel que cumplen las estrategias de capacitación en materia de género y derechos humanos dirigida a servidoras y servidores públicos, como parte clave de la prevención de la violencia contra las mujeres, y comprender cuáles son los retos a la luz del contexto de violencia contra las mujeres, en tanto que se asumen como actividades orientadas al desarrollo de capacidades, que consideran que: “para que una actividad llegue al nivel del desarrollo de capacidades [...] debe dar origen a una transformación que se genere y sustente desde adentro a lo largo del tiempo. Una transformación de este tipo trasciende la realización de tareas y se refiere, más bien, a una modificación de las mentalidades y las actitudes” (PNUD, 2009, pág. 3).

Las estrategias de capacitación son transversales al fortalecimiento del cumplimiento de los deberes del Estado, es decir, como parte de la prevención, pero también, como elemento para el fortalecimiento de la atención, la investigación, la sanción y la reparación del daño en casos de violencia contra las mujeres. En este sentido, las estrategias de capacitación conlleva apuestas de cambio y concentran esfuerzos, recursos y necesidades por parte de las instituciones gubernamentales, de las organizaciones de la sociedad civil, y de la academia.

En este trabajo, nos proponemos destacar la importancia de las estrategias de capacitación para hacer frente al contexto de violencia contra las mujeres. A ello se deben diversos esfuerzos para el impulso del desarrollo y fortalecimiento de capacidades en el sector público, enmarcados en estrategias más amplias como el mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres (AVGM) y la Iniciativa Spotlight.

* Maestra en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO México). Actualmente se desempeña como Líder de investigación aplicada y evaluación en ASI, Asesores para la Inversión Social, myrell.ms@aisocial.com.mx

** Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y en Responsabilidad Social Corporativa, Contabilidad y Auditoría Social por la Universidad de Barcelona. Actualmente es fundador y Director ejecutivo de ASI, Asesores para la Inversión Social S.C., gabriel.ek@aisocial.com.mx

Para lo anterior, el presente documento se articula en cinco apartados. El primero, apunta los referentes generales sobre la obligación del Estado mexicano de prevenir la violencia contra las mujeres. El segundo, se orienta a focalizar la apuesta por la capacitación y sensibilización de servidoras y servidores públicos. En el tercer apartado, se describe la información disponible sobre las capacitaciones impartidas. En el apartado cuarto, se hace una revisión de algunos elementos necesarios para pensar en la evaluación de las estrategias de capacitación como un medio para fortalecer a las instituciones que previenen, atienden, investigan y sancionan la violencia contra las mujeres. Finalmente, esta ponencia se cierra con apuntes para la reflexión colectiva, intersectorial y extendida de la relevancia de prestar atención a las estrategias de prevención en contextos de violencia feminicida.

Referentes generales sobre la obligación de prevenir la violencia contra las mujeres

La obligación de las instituciones del Estado de prevenir la violencia contra las mujeres comprende “todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos de las mujeres y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente sancionadas y consecuentemente, reparadas (Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, 1988).

Por otra parte, el artículo 8 de la Convención Belém do Pará, apunta como algunas de las medidas específicas que se enmarcan como parte de la prevención, que los Estados Partes deben adoptar, en forma progresiva, medidas específicas relacionadas con programas para:

- a. Fomentar el conocimiento y la observancia del derecho de la mujer a una vida libre de violencia, y el derecho de la mujer a que se respeten y protejan sus derechos humanos;
- b. Modificar los patrones socioculturales de conducta de hombres y mujeres, incluyendo el diseño de programas de educación formales y no formales apropiados a todo nivel del proceso educativo, para contrarrestar prejuicios y costumbres y todo otro tipo de prácticas que se basen en la premisa de la inferioridad o superioridad de cualquiera de los géneros o en los papeles estereotipados para el hombre y la mujer que legitiman o exacerban la violencia contra la mujer;
- c. Fomentar la educación y capacitación del personal en la administración de justicia, policial y demás funcionarios encargados de la aplicación de la ley, así como del personal a cuyo cargo esté la aplicación de las políticas de prevención, sanción y eliminación de la violencia contra la mujer;
- d. suministrar los servicios especializados apropiados para la atención necesaria a la mujer objeto de violencia, por medio de entidades de los sectores público y privado, inclusive refugios, servicios de orientación para toda la familia, cuando sea del caso, y cuidado y custodia de los menores afectados;
- e. Fomentar y apoyar programas de educación gubernamentales y del sector privado destinados a concientizar al público sobre los problemas relacionados con la violencia contra la mujer, los recursos legales y la reparación que corresponda;

Otra referente relevante para tener en cuenta, es la Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia, donde se retoman en términos generales las consideraciones sobre la prevención en términos de la transformación de los modelos socioculturales “incluyendo la formulación de programas y acciones de educación formales y no formales, en todos los niveles educativos y de instrucción, con la finalidad de prevenir, atender y erradicar las conductas estereotipadas que permiten, fomentan y toleran la violencia contra las mujeres” (Art. 38, fracción II).

Ahora bien, en el Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020-2024, que es el instrumento que rige las acciones para hacer frente al problema de la violencia a nivel federal, se especifican algunas acciones de prevención que conciernen en específico al servicio público:

Tabla 1. Acciones relacionadas con la prevención de la violencia contra las mujeres y la capacitación a servidoras y servidores públicos

<p>Objetivo prioritario 1.- Disminuir las violencias contra las mujeres, mediante la implementación de medidas preventivas de los factores de riesgo.</p>	<p>Estrategia prioritaria 1.1 Promover acciones de prevención con el fin de modificar en la sociedad conductas estereotipadas que fomentan y toleran la violencia contra las mujeres y niñas.</p>	<p>1.1.4 Promover procesos de formación para el funcionario de los niveles federal, estatal y municipal, sobre identificación y prevención de factores de riesgo de violencia contra las mujeres, con evaluación de impacto.</p>
		<p>1.1.6 Generar acciones con enfoque interseccional e intercultural de detección de las violencias contra las mujeres, adolescentes y niñas, para brindar información sobre servicios de atención integral especializada.</p>
		<p>1.1.9 Implementar acciones de respuesta inmediata ante los actos de violencia contra las mujeres a fin de garantizar la no repetición.</p>
<p>Fuente: Elaboración propia con base en el (CONAVIM, 2020)</p>		

Fuente: Elaboración propia con base en el (CONAVIM, 2020)

Considerando los marcos nacionales e internacionales que imponen como obligación la prevención de la violencia contra la mujer, y como parte de ésta se consideran los procesos de formación de servidoras y servidores públicos, se abordará en lo consecuente cómo es que se ha cumplido con ello en México, a partir de la AVGM.

La apuesta por la capacitación y sensibilización de servidoras y servidores públicos, ¿para qué?

En el contexto de violencia contra las mujeres, la capacitación se ubica como un elemento central cuando se dirige a servidoras y servidores públicos. Asimismo, se identifica como un medio a través del cual se puede fortalecer la capacidad de atención y respuesta de las instituciones, y como una vía para buscar garantizar los derechos de las mujeres.

En este sentido, las capacitaciones a servidoras y servidores públicos se realizan en las instituciones tanto que previenen, atienden, investigan y sancionan la violencia contra las mujeres; y pueden ser consideradas como una apuesta para prevenir la violencia institucional, pero también para identificar adecuadamente cuando una mujer vive

violencia, y para contar con mayores herramientas para la investigación y la sanción con perspectiva de género y de derechos humanos.

Así, la capacitación acompaña a otros procesos que se llevan a cabo para hacer frente a la violencia contra las mujeres, como pueden ser: la elaboración de modelos de atención, el contar con protocolos de investigación de feminicidio o para que el personal cuente con las nociones básicas e indispensables para comprender la violencia contra las mujeres por razones de género.

En este trabajo se focaliza de manera específica al conjunto de actividades de capacitación que se llevan a cabo en instituciones que previenen, atienden, investigan y sancionan la violencia contra las mujeres. En específico, se tiene en cuenta a la capacitación como una de las vertientes de la prevención de la violencia que ha sido impulsada por mecanismos que implican la coordinación en los tres órdenes de gobierno, como es el caso de la AVGM.

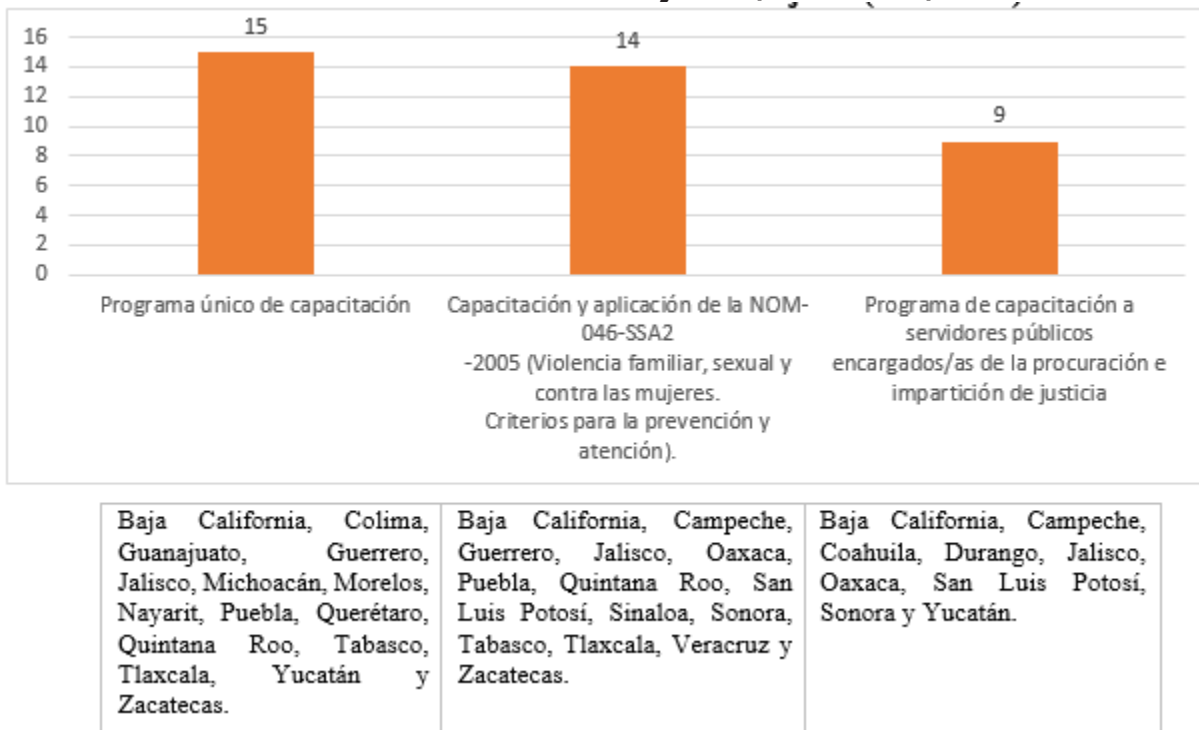
De acuerdo con la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, la AVGM ha comprendido en los informes de los Grupos de Trabajo, la solicitud de acciones relacionadas con el fortalecimiento de la atención a las mujeres que viven violencia, la generación de infraestructura y el fortalecimiento de capacidades institucionales, entre las que se comprende la formación continua de servidoras y servidores públicos que trabajan en instituciones que brindan servicios a mujeres que viven violencia (CNDH, 2017, pág. 58).

En los casos donde se ha emitido la Declaratoria de AVGM, las medidas de prevención más recurrentes han sido (CNDH, 2017, pág. 61).

- Programa único de capacitación, sensibilización, formación y profesionalización en materia de derechos humanos de las mujeres para las y los servidores públicos.
- Elaboración de un programa de cultura institucional para la igualdad, dirigido a servidores públicos.
- Crear unidades de género que operen en todas las instituciones de gobierno.
- Estrategia educativa intercultural en derechos humanos de las mujeres y perspectiva de género para la prevención de violencia mediante la identificación, atención y denuncia.
- Promover una cultura de no violencia contra las mujeres en el sector público y privado.
- Monitoreo ambulatorio y anónimo para evaluar el trato a las víctimas por parte de las y los servidores públicos.

De manera específica, Eurosocial apunta que tres tipos distintos de actividades propuestas por los Grupos de Trabajo de las AVGM se relacionaron con la capacitación:

Figura 1. Acciones relacionadas con la capacitación a servidoras y servidores públicos para hacer frente a la violencia contra las mujeres (2013-2017)



Fuente: Elaboración propia con información de (EUROSOCIAL, 2018, pág. 26)

La capacitación como un elemento importante para hacer frente a la violencia es una apuesta que no debe dejarse de lado, por el contrario, debe de fortalecerse. La relevancia de contar con un programa de capacitación para el personal de las instituciones de procuración de justicia es tan relevante como contar con mecanismos adecuados de evaluación que permitan informar más allá del número de capacitaciones realizadas, o la desagregación de la información por sexo.

Información disponible sobre las capacitaciones para servidoras y servidores públicos de instituciones que previenen, atienden, investigan y sancionan la violencia contra las mujeres

La capacitación dirigida a servidoras y servidores públicos es una actividad que no depende sólo de una institución. En el caso que hemos considerado a lo largo de esta ponencia, se ha considerado la capacitación como una estrategia para hacer frente a la violencia contra las mujeres en los procedimientos de AVGM. Sin embargo, cuando buscamos información disponible sobre los resultados de las capacitaciones, generalmente se encuentran numerarias sobre las acciones implementadas (Gobierno de la CDMX, 2019).

En este sentido, es válida la pregunta de ¿cómo saber que las capacitaciones permiten que las servidoras y servidores públicos desempeñen su trabajo con un enfoque de derechos humanos y con perspectiva de género, de tal modo que sea efectivamente

una vía para hacer frente a la violencia contra las mujeres?

De acuerdo con Equis Justicia:

En México, durante la última década se han invertido numerosos recursos en capacitar al personal que labora en las instituciones de justicia. Por ejemplo, tan sólo entre 2008 y 2017 los poderes judiciales estatales utilizaron, al menos, 596 millones 614 mil 199 pesos en capacitaciones para fortalecer a su personal en derechos humanos y género (Pecova, 2018).

Sin embargo, debido al acceso restringido a versiones públicas de sentencias —el caso del Poder Judicial— y a la falta de mecanismos públicos que den seguimiento y evalúen la eficacia de las capacitaciones —en el caso del resto de instituciones de justicia—, es difícil saber si esta estrategia frecuente de capacitación está, en efecto, contribuyendo a incorporar perspectiva de género en el trabajo de las instituciones de justicia y a reducir tanto impunidad como violencia hacia las mujeres en México (Equis Justicia, 2019, pág. 26).

Tener información sobre el presupuesto destinado a la capacitación al interior de las instituciones que se relacionan con la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia contra las mujeres, sobre el número de capacitaciones, sobre los temas en los que se capacita al personal, entre otros rubros, es de interés para la reflexión en torno a comprender en qué medida la capacitación es una herramienta efectiva para prevenir la violencia, para identificarla, para atenderla adecuadamente, para investigarla acorde con los estándares internacionales y nacionales que ponen en el centro a las víctimas y al enfoque de derechos humanos. Por ello, es que desde ASI, Asesores para la Inversión Social consideramos fundamental promover el debate en torno a la evaluación de las estrategias de capacitación para servidores y servidores públicos como una estrategia indispensable para la transformación cultural e institucional que el contexto de violencia amerita.

Al respecto, Eurosocial apunta que:

Existe una confusión entre lo que se quiere medir (el objetivo del indicador; por ejemplo: la resolución de casos de feminicidio), cómo se mide (el indicador en sí, con sus desagregaciones; por ejemplo: el número de casos investigados, el número de casos con sentencia contra el autor) y dónde se encuentra el dato que responde al indicador (fuente de verificación; por ejemplo: los archivos de la Fiscalía). También existe una confusión entre los indicadores de proceso (por ejemplo, la elaboración de un protocolo de investigación del delito de feminicidio) y de resultado (por ejemplo, la custodia de las pruebas necesarias a la calificación de feminicidio). En ese sentido, los indicadores propuestos son de naturaleza distinta. Por lo general, no permiten evaluar un resultado sino constituyen indicadores de gestión. Por ejemplo, registrar el número de capacitaciones a funcionarios públicos no permite evaluar su capacidad; de la misma manera, la redacción de protocolos de investigación dirigidos a funcionarios judiciales representa un paso importante, pero no permite garantizar un cambio cultural, actitudinal o institucional si no se acompañan de otras medidas como capacitaciones, cambios institucionales (creación de fiscalías especializadas, por ejemplo), políticas criminales claras, etc. Faltan indicadores de tipo cualitativo e

información detallada sobre aspectos cualitativos esperados con la implementación de la medida. Es necesario distinguir entre los diferentes tipos de indicadores y los tiempos para alcanzarlos (EUROSOCIAL, 2018, pág. 42).

El hecho de contar sólo con información descriptiva en torno a la implementación de las capacitaciones diseñadas y ejecutadas para hacer frente al contexto de violencia contra las mujeres nos coloca ante el riesgo de considerar que son acciones intrascendentes y que, por ello, las apuestas por estrategias punitivas ganen terreno y se consideren como la vía per se para erradicar la violencia.

Aunado a lo expuesto, se advierten por lo menos tres fuentes distintas de solicitud de acciones de capacitación al interior de las instituciones relacionadas con la violencia contra las mujeres:

- a) Los programas de violencia federal, estatal o municipales.
- b) Los procedimientos de AVGM, en los territorios donde hay alguna fase vigente.
- c) La estrategia internacional e intergerencial que conocemos como Iniciativa Spotlight.

En el caso de la capacitación como parte de las AVGM y de la Iniciativa Spotlight, tiende a ser una capacitación promovida en un momento concreto, o bajo un plan de trabajo definido. No obstante, una vez que los periodos de ambos mecanismos concluye, existe el riesgo de que las instituciones dejen de implementar acciones de capacitación o que éstas se den de manera desarticulada.

En este sentido, la relevancia de la evaluación de la capacitación busca ampliar el alcance para impulsar que sea vista como una estrategia de largo plazo, que implique un seguimiento consistente y enmarcado en el diseño de la estrategia de capacitación diferenciada por tipo de institución de que trate. Por ejemplo: capacitación para instituciones que brindan servicios de salud a mujeres que viven violencia o capacitación para instituciones que investigan la violencia contra las mujeres, de tal modo, que se hagan visibles y se atiendan las necesidades de capacitaciones especializadas, según las atribuciones y funciones de las instituciones. A esto se suma la importancia de hacer visibles los mecanismos de coordinación entre las instituciones que se relacionan con la violencia contra las mujeres, y los tres órdenes de gobierno.

En este sentido, es indispensable impulsar acciones que fortalezcan no sólo las capacidades institucionales, sino los supuestos metodológicos y conceptuales que guían las acciones de capacitación con el objetivo de:

- Aportar en soluciones metodológicas para que las capacitaciones a servidoras y servidores públicos cuenten con referentes de corto, mediano y largo plazo en su implementación.
- Contribuir con la construcción de diagnósticos en las instituciones que permitan identificar condiciones operativas (infraestructura, presupuesto), el perfil de las personas que atienden a mujeres que viven violencia y la brecha entre éste y el que idóneamente debería de atender, elementos coyunturales que generan rotación de personal, así como la identificación de buenas prácticas que ya se implementen.

- Apuntar la relevancia de contar con una línea base sobre las capacidades instaladas y necesarias para que las instituciones puedan atender la violencia contra las mujeres con enfoque de derechos humanos y perspectiva de género.
- Impulsar desde el diseño de los programas de capacitación, la posibilidad de replicar aquellos casos que puedan escalar su alcance, lograr un mayor impacto y convertirse en una buena práctica en la administración pública.
- Señalar con claridad las necesidades de capacitación diferenciada en función de los servicios que brindan las instituciones, considerando la prevención, atención, investigación y sanción de la violencia; las personas que fungen como primeros respondientes, y la pertinencia de los manuales, protocolos y rutas de acción bajo los cuales operan las instituciones.

Bajo este panorama, asumir que la perspectiva de género es sólo un fin, trae como consecuencia que los indicadores que se plantean para la medición de las capacitaciones sea en función del sentido nominal del término, es decir, “número de capacitaciones sobre violencia contra las mujeres”, o “número de mujeres capacitadas”, sin que ello incorpore la categoría de género en el diseño, implementación y evaluación de una estrategia de capacitación que tenga por objetivo el fortalecimiento de las capacidades del funcionariado público que represente una transformación en la comprensión del problema de la violencia y en la respuesta a ella, a través de las instituciones gubernamentales.

La evaluación de estrategias de capacitación y sus posibilidades

A lo largo de esta ponencia hemos puesto el énfasis en la falta de evidencia sobre qué posibles cambios se registran en las instituciones a raíz de las estrategias de capacitación articuladas, principalmente, desde mecanismos como el de la AVGM. Asimismo, se ha destacado la falta de información sistematizada que permita comparar las distintas estrategias de capacitación por instituciones similares, por ejemplo, las estrategias de capacitación en los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM).

El supuesto transformador en que se basa el enfoque de desarrollo de capacidades, permite promover estrategias de corto, mediano y largo plazo, que se articulen considerando contar con un diagnóstico y con información para el diseño de una línea base, diseñar una estrategia de capacitación, implementar dicha estrategia y evaluarla.

Como parte de la búsqueda de mediciones de estrategias de capacitación, se identificó en el análisis de las Instancias Municipales de las Mujeres (IMEF) que una de las dimensiones del “Índice de fortalecimiento institucional para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres” tiene que ver con la capacitación y, que en términos generales, el índice considera al fortalecimiento institucional como “el proceso por el cual las IMEF adquieren la capacidad de ejercer sus responsabilidades definidas en el marco legal, de fijarse objetivos y de poner en práctica los medios para alcanzarlos de manera directa, o a través de la construcción de alianzas interinstitucionales para diseñar y ejecutar acciones de prevención y atención de la violencia contra las mujeres” (INDESOL, 2020, pág. 10).

Como parte del rubro de desarrollo de capacidades técnicas y profesionales del personal del IMEF, se prevén los siguientes aspectos:

- Que la IMEF cuente con un diagnóstico de necesidades de capacitación.
- Que el diagnóstico considere a todo el personal y no sólo al personal especialista en prevención y atención de la violencia.
- Que el diagnóstico tenga al menos un año de actualización.
- Que el IMEF cuente con un programa de capacitación.
- Que el programa de capacitación incluya contenidos para todas las áreas.
- Que se haya brindado capacitación básica en materia de prevención y atención, que la IMEF brinda a su personal (administrativo, especializado y de apoyo). En este rubro se consideran cuatro temas: la perspectiva de género y los derechos humanos de las mujeres, así como el marco normativo asociado, y los modelos o protocolos que implementa el IMEF.

Se considera que la dimensión del desarrollo de capacidades del índice en cuestión puede dar pistas para monitorear y dar seguimiento a las estrategias de capacitación de diversas instituciones, de tal modo que se logre superar la falta sobre los avances en un lapso determinado.

Asimismo, se considera que para el seguimiento y la evaluación de las estrategias de capacitación implementadas en instituciones que previenen, atienden, investigan, sancionan y reparan la violencia contra las mujeres, es indispensable considerar otras dimensiones relacionadas también con la evaluación de las estrategias de capacitación, tales como:

- a) Considerar las atribuciones de las instituciones para tener en el radar qué deben hacer las instituciones frente al problema de la violencia.
- b) Considerar el perfil de las servidoras y servidores públicos que forman parte de las instituciones, con el objetivo de tener claridad sobre el nivel de sensibilización y conocimiento que maneja cada institución, y en función de ello, que las estrategias puedan diseñarse distinguiendo poblaciones objetivo diferenciadas al interior de las instituciones.
- c) Considerar las condiciones materiales de las instituciones, es decir, la suficiencia del presupuesto y del personal para las atribuciones que tienen a su cargo.
- d) Considerar las dinámicas organizacionales, la cultura “no formal” que permea en los procesos, en la adopción de enfoques, así como en el cumplimiento de las funciones de cada una de las personas que integran a la institución.
- e) Focalizar el ciclo del diseño y ejecución de una estrategia de capacitación, con base en lo expuesto “Índice de fortalecimiento institucional para la prevención y atención de la violencia contra las mujeres”, recientemente referido.

Impulsar el seguimiento y evaluación de las estrategias de capacitación con parámetros que permitan comparar las acciones implementadas por las instituciones, representa una posibilidad de incidencia en la política pública en torno a la violencia contra las mujeres, en tanto que potencialmente permitirá:

- Profundizar en los alcances de las estrategias de capacitación.
- Fortalecer los métodos con los que se diseñan e implementan las estrategias de

capacitación.

- Generar o fortalecer cambios en la manera en que las instituciones configuran sus agendas de capacitación para hacer frente a la violencia contra las mujeres.
- Impulsar el debate en torno a la relevancia de las estrategias de capacitación para abatir la impunidad y la violencia institucional.
- Fortalecer y transparentar cómo se invierten y utilizan los recursos públicos en torno a las estrategias de capacitación implementadas en las instituciones que previenen, atienden, investigan, sancionan y reparan la violencia contra las mujeres.

Apuntes para la reflexión en torno a la prevención de la violencia contra las mujeres

El contexto de violencia contra las mujeres nos lleva a repensar desde las organizaciones, la academia, las instituciones gubernamentales de los tres órdenes de gobierno y desde los organismos internacionales, ¿qué de lo que estamos haciendo funciona?, ¿cuáles son las apuestas de cambio estas estrategias? ¿cómo promover procesos de transformación sostenibles y no dependientes?, ¿cómo impulsar una mirada de prevención de la violencia al interior de las instituciones que se refleje en una mejora en la prevención, atención, investigación, sanción y reparación del daño de las mujeres en situación de violencia?, y esta última pregunta nos lleva a plantearnos cómo lograr que las estrategias de capacitación sean evaluadas de tal modo que podamos saber no sólo cuántos talleres se impartieron, o cuántas mujeres y hombres fueron capacitados; sino en qué sentido todo ello apunta a algún tipo de transformación sostenible.

La necesidad de contar con mayor información sobre los resultados de las capacitaciones en materia de género y derechos humanos es un imperativo, en tanto que actualmente existe limitada información sobre ello. En este escenario, nos corresponde, por una parte, solicitar esta información para organizarla, sistematizarla y compararla, con el objetivo de documentar los procesos de capacitación en contextos de violencia feminicida que den pauta para saber qué se está haciendo, qué podemos seguir haciendo y qué podemos sumar a las actuales estrategias. Por otra parte, es indispensable seguir apostando al fortalecimiento de las instituciones para que se piense a las estrategias de fortalecimiento de capacidades como procesos continuos, que implican por fuerza un diagnóstico para la toma de decisiones, para el diseño de programas de capacitación pertinentes, para la ejecución de la estrategia de capacitación diferenciada al interior de las instituciones en función del personal con que cuentan, de la suficiencia del personal, y de qué tanto son los perfiles adecuados para las funciones que realizan.

Asimismo, es importante tener en cuenta que la implementación de las estrategias de capacitación cruza por un proceso de transversalización, que implica la articulación de agendas entre las distintas instituciones que participan en alguna de las etapas del proceso de prevención y atención de la violencia contra las mujeres, a nivel de propósito, de reglas de operación y de prácticas organizacionales “no formales”.

El fortalecimiento conceptual y metodológico de las estrategias de fortalecimiento de las capacidades institucionales relacionadas con la perspectiva de género y los derechos

humanos, harán posible ver al género como un medio, pero también como un fin, en tanto que permitirá articular los “qué hago” con los “para qué lo hago” en materia de capacitación y esto es una puerta alterna ante un panorama en el que el punitivismo es la opción por excelencia.

Bibliografía

- Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras, Caso Velázquez Rodríguez Vs. Honduras (Corte Interamericana de Derechos Humanos 29 de julio de 1988).
- DOF. Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, fecha de última actualización: 19 de febrero de 2021.
- Gobierno de la Ciudad de México y Secretaría de las Mujeres (2019). Acciones realizadas para dar cumplimiento a las acciones del Informe del Grupo de Trabajo conformado para atender la AVGM AVGM/05/2019. México.
- CNDH. (2017). Diagnóstico de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos como integrante de los grupos de trabajo que dan seguimiento a los procedimientos de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. México.
- CONAVIM y Secretaría de Gobernación (2020). Programa Integral para Prevenir, Atender, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres 2020- 2024 (Borrador). México.
- DOF. (2020). Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.
- Equis Justicia (2019). Violencia contra las Mujeres, ¿más allá del punitivismo? México.
- EUROSOCIAL. (2018). Mecanismo de Alerta de Violencia de Género contra las Mujeres. INFORME DE EVALUACIÓN DEL FUNCIONAMIENTO DEL MECANISMO. México: INMUJERES y CONAVIM.
- INDESOL y Secretaría de Bienestar (2020). Metodología para evaluar el índice de fortalecimiento institucional para la prevención de la violencia contra las mujeres. Medición 2020. Ciudad de México.
- OEA, Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará)
- PNUD. (2009). Desarrollo de capacidades. Texto básico de PNUD. Nueva York: Kanni Wignaraja.

MESA 21

Evaluación participativa 1

La evaluación participativa de tres intervenciones estatales en Zacatecas: Retos y aprendizajes.

Janett Salvador Martínez¹
José de Jesús Flores Jiménez²

Introducción

Desde la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en México, tanto a nivel federal como en las entidades federativas, una constante ha sido que desde las instancias normativas de la evaluación se defina, en muchas ocasiones en consenso con las áreas de evaluación, el tipo de evaluaciones para los programas presupuestarios. La evaluación externa ha sido ampliamente aceptada bajo términos de referencia (SHCP y CONEVAL, 2007) estandarizados en los que el papel que desempeñan las personas ejecutoras de las intervenciones ha sido como proveedores de la información, ya sea documental o a través de herramientas de investigación cualitativa.

Por otra parte, en el contexto de la evaluación del desarrollo, desde los años 90's se ha empleado la evaluación participativa que involucra tanto a ejecutores como a beneficiarios en la planeación, implementación y presentación de los resultados de las evaluaciones (Morra, 2010); a pesar de su uso tan difundido y de los beneficios que reporta una evaluación participativa como herramienta de aprendizaje, como parte del proceso de desarrollo y como asociación de responsabilidades compartidas (Gariba, 1998), en los gobiernos federal y subnacional, no fue sino hasta 2020 que este tipo de evaluación se incorporó en los Programas Anuales de Evaluación de Zacatecas (SFP, SF y COEPLA, 2020) y Jalisco (Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana, 2020).

El objetivo de la presente ponencia es dar a conocer a la comunidad de evaluación los retos y aprendizajes derivados de este ejercicio participativo.

La ponencia consta de tres apartados: (1) La motivación institucional para la realización de la evaluación participativa; (2) Metodología empleada para las evaluaciones participativas; y (3) Retos y aprendizajes.

1. Motivación institucional

A partir de la publicación de la Ley de Planeación del Estado de Zacatecas y sus Municipios, en agosto de 2017, se procedió la constitución del Sistema Estatal de Evaluación como un mecanismo inter institucional que promoviera entre otros, la evaluación externa de políticas públicas, programas o acciones de desarrollo impulsadas por el Gobierno del Estado de Zacatecas.

¹ Especialista en Evaluación Integral de Programas y Políticas de Desarrollo Social, Instituto Nacional de Salud Pública. Directora de Análisis de Programas, Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua). janett.salvador@c-evalua.mx.

² Maestro en Solución de Problemas Públicos por la Unidad Académica de Desarrollo y Gestión Pública, de la Universidad Autónoma de Zacatecas. Hasta diciembre de 2021 fue Director de Seguimiento de la Gestión y Evaluación del Desarrollo, en la Coordinación Estatal de Planeación COEPLA y Secretario Técnico del Consejo Estatal de Evaluación del Gobierno del Estado de Zacatecas. Actualmente consultor independiente. jfjparaservir@gmail.com.

En el seno del Consejo Estatal de Evaluación (Consejo), se acordó que la evaluación se realizaría en función de las 9 políticas públicas prioritarias, las cuales servirían de guía para el desarrollo de evaluaciones externas durante cinco años; además, se ha dado cumplimiento a los compromisos de evaluación de los fondos federales, particularmente del Ramo 33.

De esta manera, se seleccionaron para evaluar los programas que contaran con reglas de operación y que fueran prioritarios para el logro de los objetivos de dichas políticas. Para la contratación de las evaluaciones externas, se adaptaron a la entidad los Términos de Referencia (TDR) desarrollados por el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de cada uno de los fondos.

Por tanto, en el desarrollo de las evaluaciones la participación de las personas que ejecutan los programas era mínima, limitada sólo a la presentación los documentos solicitados y a tratar de asimilar y subsanar las observaciones que se presentaban durante el proceso. Incluso en la implementación de las Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM), la participación era pasiva y limitada. Por lo que respecta a la participación de las personas receptoras de los programas, ésta era nula. Lo anterior llevó a concluir que los resultados de las evaluaciones contenían un sesgo hacia la opinión de quien lo ejecuta y evalúa, sin que tuviera el punto de vista de quien participa de los bienes y servicios que entregan las intervenciones, salvo en ocasiones en las que hubo algún tipo de valoración de la satisfacción de aquellos.

Otro aspecto detectado por el Consejo fue que los modelos de evaluación institucional estaban dirigidos a la revisión del diseño y aplicación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) de los programas presupuestarios; sin embargo, en el gobierno se ejecutan también intervenciones específicas de alta relevancia que pueden estar dentro de un programa presupuestario como componente o actividad, y que con las evaluaciones tradicionales no se obtiene la información necesaria para su mejora o para conocer los resultados de su implementación.

En la experiencia acumulada hasta 2020, en el Consejo se detectó la importancia de aplicar otras metodologías de evaluación que fueran más allá de los tipos de evaluación que hasta ese momento se habían empleado, tomando en consideración que los Lineamientos Generales de Evaluación para los Programas Federales (SHCP y CONEVAL, 2007), en su numeral trigésimo, señala para las dependencias y entidades federales la posibilidad de contratar diferentes tipos de evaluaciones.

Así mismo, y con la finalidad de desarrollar una cultura de evaluación entre en las personas responsables de los programas y las personas receptoras de éstos, el Consejo aprobó la aplicación de la metodología de evaluación participativa para avanzar en el conocimiento de la aplicación de los programas y socializar con mayor amplitud la importancia de mejorar los programas con una visión más integral.

Con base en lo anterior, en el Programa Anual de Evaluación (PAE) 2020 (SFP, SF y COEPLA,

2020) se incluyó la evaluación participativa de tres políticas públicas prioritarias derivadas del Plan Estatal de Desarrollo 2017-2021, con la finalidad de obtener una visión panorámica de los programas, que conjuntara la visión tanto de quienes operan los programas como de quienes los reciben y lograr así, mejoras integrales a las intervenciones.

Programas evaluados

Para este primer ejercicio se seleccionaron tres intervenciones:

- El proyecto implementado en el Fraccionamiento Ábel Dávila, en Fresnillo, como parte de la Estrategia de la Prevención Social de la Violencia y la Delincuencia con participación ciudadana (Prevención Social), por ser parte de una estrategia transversal para atender la seguridad pública desde el ámbito de un polígono determinado.
- El Modelo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres (Modelo), como un instrumento de intervención directa en las dependencias del gobierno, para impulsar la perspectiva de género en las acciones de cada dependencia.
- El componente de Participación Ciudadana (Componente) del Programa de Agua Potable, Drenaje y Saneamiento (PROAGUA) que busca la sustentabilidad de los comités responsables de cuidar los nuevos sistemas de agua potable.

En el siguiente apartado se describirá la forma en que se abordó la evaluación participativa en cada una de estas intervenciones.

2. Metodología empleada

El PAE 2020 fue publicado en mayo 2020, en medio del primer pico de la pandemia por el COVID-19, en un ambiente de incertidumbre sobre la evolución de ésta y las repercusiones que tendrían para la implementación de las evaluaciones, así como para la disponibilidad de recursos presupuestarios, ya que a nivel internacional la atención de la crisis sanitaria cobraba prioridad. Por tal motivo, no fue sino hasta el mes de septiembre, cuando se consideró que existían mejores condiciones a nivel nacional, que se iniciaron las evaluaciones participativas. La Secretaría de la Función Pública fue la encargada de coordinar las evaluaciones participativas, para lo que fue necesario contratar a un equipo experto que facilitara el proceso.

La metodología propuesta por el Centro de Análisis de Programas y Evaluación de Proyectos, S.C. (C-evalua) estaba compuesta por tres etapas, en las que se consideró que el trabajo se realizaría a distancia y buscando que la esencia de la participación prevaleciera en todo momento. Para ello, de las técnicas presenciales que generalmente se utilizan en este tipo de evaluaciones se realizaron adecuaciones para convertirlas en técnicas virtuales que mantuvieran el interés, permitieran la integración y el ambiente de confianza que se requería para la evaluación participativa.

Primera etapa: Diseño

En reuniones de organización y preparación de la evaluación con las dependencias normativas y con las personas responsables de las tres intervenciones, se dio a conocer

la metodología y en qué consistiría la participación de personal que integraría los equipos de evaluación. Posteriormente, por autoselección, cada institución definió qué personas participarían.

Integración de los equipos de evaluación: Se integraron equipos de entre 8 y 10 personas, conformados por personal de la dependencia ejecutora y otros actores, entre ellos el personal de la Dirección de Contraloría Social de la Secretaría de la Función Pública que apoyaría en la recolección, sistematización y análisis de la información de los 3 proyectos, motivo por el cual su personal fue incorporado a los equipos para que participasen desde el diseño. La conformación de los equipos tuvo las particularidades que a continuación se detallan:

- **Evaluación del Modelo.** Se invitó a dependencias y entidades del Gobierno Estatal en las que se ha implementado el Modelo para que participaran bajo el carácter de “beneficiarios”. El equipo se integró con personal de la Secretaría de la Mujer (SEMUJER) como dependencia ejecutora; y como participantes del programa se incorporó a personal del Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos de Zacatecas (CECYTEZ), de la Secretaría del Zacatecano Migrante (SEZAMI) y de la Secretaría de Seguridad Pública.
- **Evaluación de Prevención Social.** El equipo se integró por personal de la Subsecretaría de Prevención del Delito, personal de la Contraloría Social y se invitó a participar a la representación de la ONU que intervino en el diseño e implementación del proyecto a evaluar, así como a la OSC “Colectivo Tomate” que intervino en las actividades del proyecto; sin embargo, no pudieron participar en la etapa de diseño.
- **Evaluación del Componente de PROAGUA.** El equipo se integró con personal de la Secretaría del Agua y Medio Ambiente encargado de la implementación del componente y que brindaron capacitación y dan seguimiento a los Comités de Sostenibilidad en las localidades que han recibido sistemas de agua potable con los recursos del programa, así como con personal de la Contraloría Social.

La mayoría de las personas que integraron los equipos no contaban con conocimientos previos sobre evaluación de programas aunque sí tenían conocimientos y experiencia en procesos participativos. Esto fue de gran importancia para la aplicación de la metodología de evaluación.

Talleres de capacitación: Una vez conformados los equipos, se impartieron talleres de capacitación para 38 personas de 9 dependencias y entidades. El objetivo de los talleres fue crear una base homogénea de competencias en el personal que participaría en los equipos de evaluación, en temas de evaluación y técnicas de recolección y análisis de información cualitativa. Los talleres se impartieron utilizando la plataforma Zoom, las personas participantes tomaron las sesiones desde sus domicilios o en algunos casos, desde sus oficinas. Para las dinámicas se utilizaron aplicaciones informáticas tales como Jamboard, Miro, Google Classroom y Google Drive.

Sesiones de acompañamiento: El equipo facilitador trabajó cercanamente con los equipos para la selección de los criterios de evaluación, la definición de las preguntas de evaluación, así como de los instrumentos que se emplearían en el trabajo de campo.

El producto de estas sesiones para cada equipo evaluador fue la matriz de evaluación y la programación de la implementación y análisis para la generación de hallazgos, recomendaciones y conclusiones.

Diseño de las evaluaciones: Las evaluaciones se diseñaron atendiendo a las características específicas de cada una de las intervenciones, al interés que cada equipo priorizó sobre los aspectos de cada intervención, así como por las propias limitaciones del contexto de la pandemia, las restricciones presupuestales y el horizonte de tiempo con que se contó para la ejecución.

- **Evaluación del Modelo.** El objetivo de la evaluación participativa del Modelo para la Igualdad entre Mujeres y Hombres, fue verificar el cumplimiento del diseño e implementación de políticas públicas y acciones afirmativas con perspectiva de género, a través de la integración y el desempeño de los comités para la igualdad en las instancias de la Administración Pública del Estado de Zacatecas. Se definieron dos grandes temas para la evaluación: (1) Sobre la integración y funcionamiento de los Comités para la Igualdad, y (2) Sobre las acciones orientadas al establecimiento de políticas y acciones afirmativas, para su evaluación se seleccionaron los criterios de eficacia, coherencia, relevancia y eficiencia. Se definieron 7 preguntas de evaluación que serían resueltas a través de técnicas de recolección de información primaria (encuestas y entrevistas) y secundarias (revisión documental). El trabajo de campo se realizaría de forma remota, mediante entrevistas a titulares de las instancias seleccionadas e integrantes de los Comités de Igualdad, así como a través de encuestas a personal de las 6 instancias y público usuario de los servicios prestados por éstas.
- **Evaluación de Prevención Social.** El objetivo de la Evaluación Participativa de la Estrategia de la prevención social de la violencia y la delincuencia con participación ciudadana es conocer los resultados de la primera etapa de la intervención en la Fraccionamiento Ábel Dávila del municipio de Fresnillo Zacatecas y establecer los elementos para la medición de la cohesión comunitaria en las siguientes etapas de la estrategia. Los criterios de evaluación considerados para ésta fueron el de relevancia y coherencia. Se definieron dos preguntas de evaluación con varios incisos cada una de ellas. La evaluación se haría mediante técnicas de investigación cualitativas, con recolección de información primaria mediante la aplicación de encuestas a habitantes del Fraccionamiento Ábel Dávila, de la ONU y de Colectivo Tomate; también se usaría la observación directa. El trabajo de campo se desarrollaría de manera presencial tomando todas las medidas de distancia, uso de cubre bocas y limpieza continua de manos, evitando las aglomeraciones. Esta intervención tiene la particularidad de haberse desarrollado en un municipio de alta incidencia delictiva, por lo que se buscó el momento más adecuado para realizar el trabajo de campo.
- **Evaluación del Componente de PROAGUA.** El objetivo de la Evaluación Participativa del Componente de Atención Social y Participación Comunitaria del Apartado Rural del Programa de agua potable, drenaje y saneamiento fue analizar la sostenibilidad de los sistemas de agua potable, drenaje y saneamiento construidos dentro de las acciones del componente, así como conocer la valoración de las personas de las comunidades beneficiadas respecto de los efectos del programa en su calidad de vida. Se seleccionaron los criterios de relevancia, coherencia, eficiencia y sostenibilidad. Se

definieron 9 preguntas de evaluación que se resolverían empleando principalmente técnicas de investigación cualitativas y primarias. El trabajo de campo se desarrollaría en 5 localidades de 4 municipios, realizando entrevistas a presidentes y tesoreros de los Comités de Sostenibilidad, entrevistas a operadores de los sistemas de agua potable y encuestas a la población usuaria de esos sistemas. El trabajo de campo se desarrollaría de manera presencial tomando todas las medidas de distancia, uso de cubre bocas y limpieza continua de manos, evitando las aglomeraciones.

Segunda etapa: Implementación

La implementación de la evaluación consideró la elaboración de los instrumentos para el trabajo de campo, la capacitación a entrevistadores y encuestadores, la recolección de la información, la sistematización y el análisis de la información.

Sesiones de acompañamiento. En esta etapa el equipo facilitador, C-evalúa, realizó 4 sesiones de asesoría y acompañamiento con cada equipo de evaluación. Se trabajó de forma remota para la asesoría en la elaboración de los instrumentos de recolección de información primaria tales como cuestionarios para las entrevistas y encuestas. Se utilizó principalmente la herramienta de Google Formularios por ser de libre acceso y permitir la rápida captura y sistematización de la información. Se apoyó a las personas que realizarían las entrevistas y encuestas con técnicas cualitativas y a través de ensayos y pilotaje de instrumentos.

Recolección de la información. Las tres evaluaciones tuvieron trabajo de campo, dos de ellas de forma presencial y una en forma remota.

- **Evaluación del Modelo.** Se concertaron las entrevistas para realizarse por webex y zoom. Por parte del equipo evaluador participaron en las entrevistas al menos una persona encargada de conducir la entrevista y una persona encargada del manejo de la plataforma, de grabar la sesión y de tomar notas. Un requisito impuesto por el equipo fue, que quien condujera la entrevista no fuera de SEMUJER sino de alguna de las instancias que estaban apoyando con carácter de beneficiarias para evitar que las personas que respondían se sintieran inquietos por que la propia instancia ejecutora fuera quién les preguntara sus impresiones y experiencias sobre el programa. Para las encuestas a personal de las instancias se envió el link al formulario para que fuera llenado. Para las encuestas a personas usuarias de los servicios, se encargó a las personas de las áreas de atención al público que invitaran al menos a 10 personas usuarias a llenar la encuesta en línea.
- **Evaluación de Prevención Social.** Las encuestas a las y los colonos del Fraccionamiento se realizaron de forma presencial por parte del equipo de la Contraloría Social, aun cuando la visita fue coordinada por la Subsecretaría responsable del programa.
- **Evaluación del Componente de PROAGUA.** Se integraron 5 equipos para que cada uno visitara una localidad. Cada equipo estaba compuesto por una persona de SAMA, quien era el responsable del seguimiento del proyecto en esa localidad, y cuya función sería llevar al equipo de Contraloría a la localidad, presentarlos con el Comité de Sostenibilidad, informar el objetivo del trabajo de campo y estar atento/a ante

cualquier imprevisto. Sería el personal de la Contraloría Social quien se encargaría de realizar las entrevistas. Debido a que las localidades visitadas son de alta marginalidad y no en todas había adecuada cobertura de internet, las notas fueron tomadas en papel y posteriormente fueron capturadas.

Sistematización y análisis de la información. Al tiempo que transcurría el trabajo de campo se inició con la revisión, limpieza y sistematización de la información de campo. El equipo facilitador tuvo aproximadamente 8 sesiones de acompañamiento con cada equipo hasta la obtención de los hallazgos principales y elaboración de conclusiones y recomendaciones. En estas sesiones se emplearon técnicas participativas y de trabajo remoto en línea para lograrlo.

Tercera Etapa: Presentación de Resultados

El equipo evaluador presentó ante las y los titulares de las dependencias ejecutoras, así como representantes de las dependencias normativas los resultados de las evaluaciones. Previamente cada equipo trabajó en la elaboración de un informe de los resultados de la evaluación y las diapositivas para presentarlos a las instancias normativas. En esta etapa, el equipo facilitador asesoró sobre el contenido para el informe y para la preparación del equipo evaluador para la presentación de resultados.

Debido a la normatividad estatal, el seguimiento a las recomendaciones corresponde a la Secretaría de la Función Pública, por lo que ni el equipo facilitador ni el equipo evaluador participaríamos en esa etapa tan relevante.

3. Retos y aprendizajes

El primer ejercicio de evaluación participativa en el Gobierno del Estado de Zacatecas enfrentó importantes retos que fueron solventados mediante ajustes en los plazos y en la metodología, pero también tuvo importantes aprendizajes.

Siguiendo el conocido slogan de CONEVAL, “Lo que se mide se puede mejorar”, al término del ejercicio evaluativo el equipo facilitador aplicó una encuesta a las y los integrantes de los equipos de evaluación con la finalidad de obtener retroalimentación sobre el proceso que permitiera obtener información para la mejora para este tipo de evaluaciones en el futuro.

Retos enfrentados

Los retos los hemos clasificado en tres grupos atendiendo a los factores que los originan: por el contexto / entorno, institucionales, del equipo evaluador.

Retos por el contexto/entorno. Se refiere a aquellos retos que tienen su origen en factores externos al Gobierno del Estado o las instancias ejecutoras y que el equipo evaluador tuvo que enfrentar en la realización de la evaluación. Los principales identificados a través de la encuesta así como aquellos percibidos por el equipo facilitador, son los

siguientes:

- El riesgo de contagio. Esto por realizar trabajo de campo presencial en el contexto de la pandemia por COVID-19.
- La imposibilidad de realizar los talleres de forma presencial. Debido a las restricciones de realizar reuniones impuestas como medidas para contener la pandemia por COVID-19.
- Dificultad para obtener la totalidad de la evidencia documental de las instancias (Evaluación del Modelo). Ya que varias instituciones estaban cerradas o con guardias, por la pandemia, lo que impedía la búsqueda y entrega de la documentación solicitada.
- Inseguridad en el municipio de Fresnillo (Evaluación de Prevención Social). Un evento delictivo acontecido en las inmediaciones del fraccionamiento a visitar puso en riesgo la recolección de información.

Retos institucionales. Son aquellos que se refieren a aspectos normativos y organizacionales, tanto de las instancias normativas como de las instancias ejecutoras y aquellas que participaron en la evaluación. Entre las principales se encuentran:

- Plazos reducidos para la implementación de la evaluación. El plazo de ejecución fue de septiembre a diciembre, esto originado por el confinamiento al principio de la pandemia, que provocó retrasos en el inicio de los trabajos, y al no tratarse de un proceso plurianual, debía concluir en el mes de diciembre de 2020. Este reto se solventó multiplicando los esfuerzos por parte del equipo facilitador y los equipos de evaluación.
- Organización y comunicación con las personas participantes en la evaluación. Esto se debió en parte por el trabajo remoto y por ser la primera vez que se realizaría un proceso de este tipo y no se tenía un conocimiento exacto de cómo iba a conducirse. Conforme avanzaron los trabajos, fue mejorando la organización entre las dependencias / entidades participantes, y al interior de los equipos.
- Dificultad para la dedicación plena a la evaluación. Debido a la dinámica propia de las instituciones, el personal que participó en los equipos de evaluación no pudo tener dedicación plena a la evaluación, lo que dificultó en ocasiones el avance o su participación en las sesiones de trabajo; por otra parte, ellas y ellos debía de seguir cumpliendo con el resto de sus compromisos laborales, en su mayoría al 100%. Esto provocó saturación en los equipos de evaluación. Este reto se solventó en el proceso de sistematización con el apoyo adicional de personal de la Secretaría de la Función Pública y de la Coordinación Estatal de Planeación.
- Presión por parte de los mandos superiores por el resultado de la evaluación. La evaluación despertó el interés de las personas en mandos superiores de las dependencias ejecutoras, quienes conocen que los procesos evaluativos convencionales arrojan una calificación numérica como resultado, por lo que existía la expectativa sobre los resultados de esta evaluación y sobre las personas que participaban en el equipo evaluador. En algunos momentos, sobre todo en la generación de hallazgos no favorables a las dependencias ejecutoras, la participación del personal ejecutor frenó la fluidez de las sesiones por resistencia a que se plasmaran esos hallazgos. Este reto se solventó a través del trabajo conjunto del equipo de evaluación en la definición de los hallazgos, recomendaciones y conclusiones.
- El uso de los resultados de las evaluaciones. De acuerdo con el marco normativo

del Gobierno del Estado, corresponde a la Secretaría de la Función Pública realizar el seguimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) con los que se da seguimiento a la implementación de las recomendaciones derivadas de las evaluaciones. En el caso de las evaluaciones participativas, el equipo evaluador podría continuar en el proceso, sin embargo, esta ventaja no fue totalmente aprovechada.

Aprendizajes adquiridos

La sistematización de los aprendizajes se realizó desde la experiencia del equipo facilitador y desde las opiniones de las personas que participaron en los equipos de evaluación. Para conocer sus opiniones se aplicó una encuesta en línea. De las 25 personas que participaron en los equipos, sólo 19 de ellas contestaron la encuesta.

La encuesta se diseñó a partir de las etapas más relevantes del proceso, en las que el equipo facilitador había previamente identificado los mayores aprendizajes, tanto para mejorar su desempeño coordinando este tipo de procesos, como para que el Gobierno del Estado de Zacatecas los tome en cuenta para futuros ejercicios evaluativos con participación. A continuación se presentan los aprendizajes organizados de acuerdo con la encuesta que tuvo siete secciones:

Sobre la integración del equipo evaluador. Se aprendió que es importante informar adecuadamente a las personas que van a participar en el equipo y a sus jefes directos, sobre los requerimientos de tiempo y permisos necesarios para que puedan tener una participación plena en la evaluación. Es importante invitar a las personas a participar y permitirles que sean ellos quienes tomen la decisión sobre su participación, ya que en algunos casos sólo recibieron una instrucción para presentarse a la capacitación sin mayor información sobre el resto del proceso que participarían. La encuesta reveló que el 36.8% de las personas no fueron consultadas sobre su interés en participar.

Sobre la capacitación recibida. No es necesaria la formación previa sobre evaluación si se realiza una adecuada capacitación. La encuesta reflejó que sólo el 26.3% de las personas que participaron en los equipos de evaluación habían tenido previamente algún curso previo sobre evaluación; el 100% consideró haber recibido la capacitación necesaria para llevar a cabo la evaluación; respecto a su aprovechamiento de los conocimientos teóricos impartidos en el taller, el 21% le dio una calificación máxima de 10/10, el 58% una calificación de 9/10 y el 21% restante de 2/10; al indagar sobre las razones por las que no tuvieron todos un máximo aprovechamiento, fueron varias, principalmente que tuvieron problemas con la conexión de internet, o que tuvieron que salirse para atender reuniones u otros aspectos laborales.

Sobre la recopilación de la información de campo. Para el trabajo de campo se requiere dotar al equipo evaluador de los instrumentos y equipo de comunicaciones necesario para realizar estas actividades, como son grabadoras de audio y cámara fotográfica; ya que en esta ocasión las personas realizaron el trabajo con equipo propio. Es importante prever en la programación de las actividades que puede haber imprevistos que retrasen el trabajo de campo, y considerar tiempo para los trámites administrativos. La

capacitación es fundamental para que puedan ir preparados a las entrevistas, el 54% de las personas que participaron en la recopilación de la información opinaron que su experiencia fue excelente. En este rubro de nuevo se hace presente que las personas que realizaron el trabajo de campo también debían seguir cumpliendo con sus compromisos laborales rutinarios, lo que les provocó desvelos y trabajo en fin de semana. Las personas encuestadas opinaron que tuvieron mucho aprendizaje con el trabajo de campo por poder conocer de cerca la problemática de las personas y sobre la implementación del programa, aprendieron la importancia y utilidad de este tipo de evaluaciones.

Sobre la sistematización y análisis de la información. El equipo aporta más si se le da la oportunidad de expresarse. Las asesorías fueron importantes para aclaración de dudas y apoyo en el análisis que realizaron individualmente. El 46% de las personas encuestadas manifestó haber dedicado un total de 2 horas a la captura de la información obtenida en campo, y el 44% manifestó haber dedicado 2 horas a la revisión documental para participar en las sesiones de análisis. Entre los mayores aprendizajes obtenidos por las personas de los equipos está que aprendieron a analizar, clasificar y organizar la información, algunas de ellas podrán aplicar estos aprendizajes en sus actividades laborales.

Sobre la generación de hallazgos, recomendaciones y conclusiones. El 91% de las personas que respondieron la encuesta manifestaron haber sido tomadas en cuenta sus opiniones en las sesiones para generación de hallazgos. Es necesario sensibilizar a las personas ejecutoras que participan en los equipos de evaluación para que acepten sin resistencia los hallazgos, conclusiones y recomendaciones.

Sobre la presentación de resultados. El 80% de las personas de los equipos de evaluación participaron en la reunión de presentación de resultados, eso les hizo sentirse seguros del trabajo realizado, tomados en cuenta por exponer el resultado de su trabajo frente a sus jefes y autoridades normativas, participar en esa presentación cerró para ellos el ciclo del extenuante trabajo realizado y les llenó de satisfacción de haber participado y contribuido a la mejora del programa. La principal razón por la que algunas personas no participaron fue que tenían algún otro compromiso laboral, y lamentaron no participar.

Sobre la valoración de su participación. El 95% considera que por haber participado en la evaluación ha cambiado la forma en que ahora ve al programa evaluado, en el sentido de que ahora tienen una mayor comprensión de su funcionamiento y han identificado las áreas de mejora, tienen una amplia visión del tema, se encuentran motivados por las respuestas que dieron las personas usuarias del programa que reconocen la calidad de los servicios interpretándolo como que hacen bien su trabajo, han cambiado también su forma de ver el trabajo, pueden ser más analíticos y críticos, han desarrollado y fortalecido su cultura de evaluación.

Finalmente, el 90% de las personas encuestadas estaría interesada en volver a formar parte de una evaluación participativa por ser interesante, les ayuda a aprender nuevos conocimientos, refuerzan sus áreas de oportunidad, aprendizaje, consideran que las instituciones deberían implementar más este tipo de evaluaciones por la utilidad y beneficios que les representan.

Conclusiones

Las tres evaluaciones participativas realizadas se enfocaron hacia los resultados de los programas y la valoración de cómo fueron implementadas las intervenciones, las recomendaciones son útiles para mejorar la implementación y tomar medidas para lograr los resultados esperados.

Adicional a las recomendaciones de mejora de los programas que son valiosas por haberse sustentado en trabajo de campo preparado con rigor metodológico, una de las mayores riquezas indirectas que dejó la experiencia de las evaluaciones participativas a 3 intervenciones del Gobierno del Estado de Zacatecas, fue el desarrollo y fortalecimiento de capacidades y competencias de evaluación en el personal que formó parte de los 3 equipos de evaluación, entre las que destaca el haber aprendido metodologías de investigación, haber desarrollado un pensamiento analítico y crítico sustentado en la evidencia por ellos recopilada y contar con la certeza de que es posible la mejora de los programas. Con este tipo de evaluación crece la cultura de evaluación en el personal de las instituciones aunque no hayan participado, ya que al socializar los resultados de las evaluaciones se despierta el interés por el programa y por los resultados de la evaluación.

Los retos enfrentados fueron solucionados, ninguno de ellos representó un gran obstáculo para la conducción de las evaluaciones, aunque con un plazo de ejecución más largo y con mejores condiciones para viajar y reunir a las personas, tanto la capacitación como el trabajo de campo hubieran sido más provechosos.

Es altamente recomendable que se implemente este tipo de evaluaciones participativas en los gobiernos subnacionales sobre todo para fortalecer la cultura de la evaluación y obtener recomendaciones que sirvan para la mejora de los programas.

Bibliografía

- Gariba, S. (1998). Participatory Impact Assessment: Lessons from poverty Alleviation Projects in Africa. En E. y. Jackson, Knowledge Shared: Participatory Evaluation in Development Cooperation (pág. 64.81). Kumarian Press.
- Morra, L. y. (2010). The Road to results. Designing and Conducting Effective Development Evaluations. Washington: Banco Mundial y Mayor Ediciones.
- Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. (2020). Programa Anual de Evaluación . Guadalajara: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Jalisco.
- SFP, SF y COEPLA. (2020). Programa Anual de Evaluación . Zacatecas: Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Zacatecas.
- SHCP y CONEVAL. (2007). Lineamientos generales para la evaluación de programas federales de la Administración Pública Federal. En S. d. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Diario Oficial de la Federación . Recuperado el Enero de 2021, de Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública Federal: https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf
- SIEVALUA. (2020). Portal Sí Evalúa. Obtenido de Gobierno del Estado de Zacatecas: https://sievalua.zacatecas.gob.mx/storage//portal/programas_anuales/3PAE_2020%20Periodico.pdf

EvalParticipativa: una comunidad con mucho que aportar

Juan Carlos Sanz^{1*}

Introducción

EvalParticipativa es la comunidad de práctica y aprendizaje en evaluación participativa para América Latina y el Caribe. Es una iniciativa conjunta entre el Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS) de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina) y el proyecto Focelac para el fomento de capacidades y articulación de actores de la evaluación en América Latina del Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval).

Esta comunidad nace del interés y crecimiento de la evaluación en el contexto regional y global. En las últimas décadas, se ha incrementado la producción teórica y metodológica, como también el surgimiento de políticas nacionales de evaluación en países de todos los continentes, una creciente institucionalidad de la evaluación y la consolidación de diversas iniciativas orientadas a profesionalizar esta práctica.

Junto a ello, los Objetivos de Desarrollo Sostenible dan cuenta de una nueva agenda de prioridades para la evaluación a nivel global, lo que incluye el protagonismo de la sociedad civil en dichos esfuerzos y destaca la dimensión participativa como aspecto central de la práctica evaluativa. Es así como los conceptos de “participación”, “acompañamiento”, “perspectiva de los actores” y otros similares se convirtieron en recurrentes en el actual quehacer del campo evaluativo.

Es así que consideramos relevante y oportuno desarrollar una comunidad de práctica y aprendizaje sobre evaluación participativa para América Latina y el Caribe que permita ahondar creativamente estos asuntos a través del conocimiento y análisis de experiencias evaluativas concretas, lo que potenciará su alcance y socializará sus métodos y herramientas.

Este trabajo, presenta la naturaleza, objetivos y principales actividades de EvalParticipativa desde su creación en 2019. También las principales líneas de su plan de trabajo 2021 y se invita a las personas participantes a sumarse a esta comunidad de práctica y aprendizaje.

Qué es EvalParticipativa

Hemos adoptado la figura de comunidades de práctica y de aprendizaje. La idea base es que, a partir de la conformación de un conjunto o grupo social con interés sobre el tema, podamos desarrollar conocimientos especializados, compartiendo espacios de reflexión sobre cada experiencia y práctica profesional específica. Buscamos que este espacio sirva para la construcción social y colectiva del conocimiento sobre evaluación participativa, sin la necesaria figura de un “experto” o “capacitador”. También tendremos

^{1*} Evaluador en el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval). Miembro del equipo coordinador de EvalParticipativa, juan.sanz@deval.org

espacios de capacitación, con propuestas pedagógicas a ser desarrolladas como procesos de aprendizaje dialógicos y horizontales en los que abordemos cuestiones conceptuales y metodologías sobre evaluación participativa.

Como comunidad de práctica surgimos a partir del convencimiento del potencial del trabajo entre pares como mecanismo para profundizar el conocimiento y la experiencia a través de diferentes instancias de interacción (capacitación, encuentros y ferias de herramientas, webinars, publicaciones, etc.). Por “pares” entendemos a tod@s aquell@s que de una u otra forma se involucran en un proceso evaluativo: evaluador@s, tomador@s de decisiones que solicitan una evaluación y organismos de la sociedad civil que son usuarios de programas y proyectos, entre otros.

Figura 1. Acerca de EvalParticipativa



Fuente: página web de EvalParticipativa (www.evalparticipativa.net).

Apuntamos a que, a través de un espacio de interacción virtual y/o presencial, las personas interesadas en el campo de la evaluación participativa reflexionen y mejoren su práctica, se apoyen en sus esfuerzos y construyan conjuntamente productos (metodologías y herramientas) que ayuden a profesionalizar la práctica de este tipo de evaluación.

Nuestro cariz de comunidad de aprendizaje está dado por el marco dialógico, en la que el rol de la persona facilitadora apunta a que cada participante aporte sus saberes, al ofrecer conceptos, metodologías y herramientas.

Objetivos de EvalParticipativa

EvalParticipativa tiene como principal objetivo el fortalecimiento e involucramiento inclusivo de la sociedad civil en procesos evaluativos. Para ello queremos:
Identificar y analizar experiencias de evaluación participativa en América Latina y las claves que marcan la facilitación de estos procesos.

1. Crear un repositorio virtual de materiales para el aprendizaje sobre evaluación participativa: manuales, guías y herramientas validadas.
2. Sistematizar las experiencias estudiadas trasladando las buenas prácticas a un manual para la facilitación de evaluaciones participativas, que cuente con cuatro capítulos centrales: conceptualización, metodología (procesos), herramientas y pautas para la facilitación.
3. Diseñar un curso para facilitar evaluaciones participativas y poner en práctica una prueba piloto para capacitar a representantes de organizaciones de la sociedad civil de la región.

Nos imaginamos esta comunidad de práctica y aprendizaje con foco en la evaluación participativa en la región como una iniciativa capaz de:

- capacitar en torno a estos temas, intercambiar experiencias y documentar buenas prácticas que permitan compartir lecciones y fomentar nuevas iniciativas;
- apoyar y acompañar proyectos, programas o intervenciones que tengan como eje metodológico un abordaje participativo en cualquiera de sus variantes y niveles;
- construir y socializar conocimiento teórico y práctico a partir de experiencias desarrolladas en diferentes países, al poner en valor el amplio abanico de materiales existentes y generar otros nuevos;
- desarrollar habilidades tanto en el sector público como en organizaciones de la sociedad civil para la evaluación participativa;
- fortalecer alianzas intra e inter-regionales, interinstitucionales y entre diversas organizaciones, incluyendo la academia y los programas de formación en evaluación; y
- favorecer la creación de condiciones necesarias para que los procesos de evaluación participativa se conviertan en una práctica regular en la región; esto es, sensibilizar a l@s actor@s principales, alentar a l@s participantes, demostrar beneficios y la necesidad de institucionalizar esta práctica.

Entidades implicadas en EvalParticipativa

Entidades coordinadoras

EvalParticipativa surge como una iniciativa conjunta de investigación y extensión entre el Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad (PETAS), dependiente de la Universidad Nacional de San Juan (Argentina) y el proyecto Focelac para el fomento de capacidades y articulación de actores de la evaluación en América Latina del Instituto Alemán de Evaluación para la Cooperación al Desarrollo (DEval).

El PETAS es un programa de investigación que articula la generación y difusión de conocimiento científico con el compromiso de realizar acciones de extensión y capacitación social.

Durante los últimos diez años, el PETAS ha venido trabajando sobre la temática del análisis y evaluación de políticas públicas, adoptando diferentes enfoques como sistematización y capitalización de experiencias, evaluación orientada al aprendizaje y

enfoque colaborativos y participativos de evaluación.

Focelac es un proyecto de fortalecimiento de capacidades en evaluación financiado por el Ministerio Federal de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania (BMZ) y conducido por el Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo y el Ministerio de Planificación de Costa Rica (MIDEPLAN) como contraparte, que busca diseminar buenas prácticas y experiencias en países de la región.

Otros socios de la iniciativa

EvalParticipativa articula acciones con la Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización de Latinoamérica y el Caribe (ReLAC). La misión de la ReLAC es contribuir al fortalecimiento de la cultura y la práctica del seguimiento, evaluación y sistematización como un proceso social y político fundamental para el mejoramiento de las políticas, programas y proyectos, en un ámbito de mayor transparencia y participación ciudadana, propósito que compartimos desde esta comunidad de práctica y aprendizaje. Son múltiples las experiencias de evaluación participativa y otros enfoques colaborativos desarrollados por integrantes de la ReLAC en la región. Es nuestra intención poder conocer, documentar y socializar estas iniciativas, para fortalecer el aprendizaje colectivo en torno a estos enfoques, así como conectar con experiencias participativas en otras latitudes, en especial del Sur Global, e incidir en el diálogo sobre evaluación transformadora con propuestas basadas en experiencias.

También participa de la iniciativa TECHO. Esta organización, presente en 19 países de América Latina, busca superar la situación de pobreza que viven millones de personas en asentamientos populares, a través de la acción conjunta de sus habitantes y jóvenes voluntarios y voluntarias. TECHO está desarrollando una comunidad de práctica sobre evaluación participativa (plataforma), la cual representará una aplicación concreta de los enfoques a desarrollar en esta comunidad de aprendizaje. EvalParticipativa permitirá al equipo de TECHO integrarse de forma activa en un grupo de investigación que trabaja sobre enfoques colaborativos, lo que facilitará la adaptación de los productos desarrollados a las necesidades particulares de la organización. Por su parte, para los equipos del PETAS y Focelac, la colaboración de TECHO representa en primer lugar la posibilidad de vincular la investigación y el desarrollo de productos a la realidad diaria de una organización ideal para este tipo de evaluaciones y, a medio plazo, una oportunidad de aplicar de forma piloto los productos que se desarrollen.

También es socia de EvalParticipativa la Fundación para la Superación de la Pobreza (Chile), la cual tiene como misión trabajar para asegurar el desarrollo humano sustentable de las personas que hoy viven en situación de pobreza y exclusión social. Desde sus inicios en 1995, trabaja en alianza con el Estado de Chile y municipios de las 16 regiones del país, resguardando una total pluralidad. Servicio País es el programa de intervención social de la Fundación, que cada año selecciona y capacita a alrededor de 300 jóvenes profesionales que se trasladan a vivir y trabajar con comunidades rurales y rezagadas a lo largo de Chile. Servicio País ha trabajado desde 2015 en el desarrollo de evaluaciones participativas, con el propósito de relevar a las comunidades y otros actores de la

intervención como protagonistas de la evaluación de resultados. El programa se encuentra en un proceso de investigación y planificación para extender esta metodología a todas las regiones en 2020. Así, EvalParticipativa es una oportunidad valiosa para compartir las propias experiencias y aprendizajes con otros, conocer y rescatar ideas aplicables a las intervenciones de Servicio País y proponer espacios de reflexión en torno a los enfoques colaborativos de evaluación.

Además se ha sumado como socio de esta iniciativa el Centro de Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL). El CEADEL es una ONG argentina de carácter profesional creada en 1986 con el fin de promover y apoyar técnicamente la gestión de las administraciones locales y provinciales, así como de las organizaciones comunitarias y de la sociedad civil, en torno a la formulación, implementación y evaluación de las políticas sociales (programas/proyectos). El Centro se orienta a aumentar el poder de negociación social de los grupos más postergados o vulnerables, así como de incrementar sus valores y capacidades de ciudadanía en términos de reclamar derechos y asumir responsabilidad y solidaridad en la solución de los problemas que los afectan. Sus acciones se proponen contribuir a la reducción de la brecha que existe con frecuencia entre las políticas públicas, sus intenciones y los procesos reales de la sociedad. Cuenta con un grupo multidisciplinario de importante trayectoria y experiencia en programación y evaluación, en gerencia social y en el desarrollo de actividades con y entre los sectores más pobres y postergados (niños, adolescentes, jóvenes, mujeres, etc.), como también en las articulaciones eficaces entre los distintos niveles gubernamentales y entre éstos y las organizaciones sociales. Una de las iniciativas llevadas a cabo por CEADEL en alianza con UNICEF Argentina es el Método para la Autoevaluación de la Calidad Educativa -IACE- que se desarrolló muy exitosamente desde el 2007 hasta 2017 en 3.245 escuelas de los tres niveles obligatorios de 7 provincias del noroeste y noreste del territorio argentino.

Qué hacemos en EvalParticipativa

La iniciativa ha contemplado una serie de actividades a desarrollar en conjunto con múltiples actor@s durante 2019 y 2020. Pero, vale destacar, esta es una primera etapa, ya que tenemos como expectativa el poder consolidar a EvalParticipativa como un espacio de encuentro e intercambio de experiencias que perdure en el tiempo. Creemos que esta iniciativa viene a llenar un vacío y confiamos que muchas personas vinculadas a la temática podrán encontrar acá un apoyo y respuestas a sus inquietudes. Deseamos que esta comunidad de práctica y aprendizaje tenga continuidad, se recree constantemente y se mantenga con vida más allá de estas actividades iniciales.

En los primeros dos años hemos desarrollado cuatro grupos de actividades principales, íntimamente relacionadas entre sí, las que mencionamos a continuación:

Figura 2. Actividades de EvalParticipativa



Fuente: página web de EvalParticipativa (www.evalparticipativa.net).

Experiencias de evaluación participativa

En el campo de la evaluación de programas y proyectos en América Latina y el Caribe existen numerosas experiencias que, con diferentes matices y herramientas, han procurado valorar y comprender sus intervenciones desde un enfoque participativo. Si bien, muchos equipos de promoción, organizaciones de beneficiarios y agencias de apoyo al desarrollo con frecuencia reflexionan sobre estas prácticas evaluativas, sus ventajas y limitaciones, sus aportes y posibilidades de ser replicadas, entre otros aspectos, este conocimiento rara vez es documentado, analizado, formalizado y compartido sistemáticamente a fin de trascender el nivel práctico y local para enriquecer una reflexión más profunda y regional sobre este tipo de evaluaciones.

EvalParticipativa tuvo como una de sus primeras actividades una convocatoria abierta a toda la región para identificar experiencias de evaluación participativa documentadas, las que estamos compartiendo en el marco de la Comunidad de Práctica y Aprendizaje. Hemos realizado un trabajo de revisión de las experiencias identificadas a través de sus informes, materiales escritos y audiovisuales; hemos prestado especial atención al uso de los resultados y los efectos en las organizaciones intervinientes; y hemos entrevistado a l@s actor@s claves de dichos procesos. Estamos aprendiendo de estas experiencias, las que estamos documentando y compartiendo en la sección de EXPERIENCIAS Y APRENDIZAJES SIGNIFICATIVOS en el menú RECURSOS de nuestra página.

También hemos realizado, en noviembre de 2019, el primer Encuentro Latinoamericano y del Caribe de Experiencias de Evaluación Participativa. El mismo tuvo como finalidad compartir las experiencias, identificar factores comunes de éxito y problemas recurrentes en la metodología, construir aprendizaje compartidos en torno a los procesos de facilitación, para poder documentar todos estos procesos, muchas veces invisibles para el conjunto de evaluadores/as de la región. El encuentro contó con la participación de colegas que estuvieron fuertemente vinculad@s a la gestión de experiencias valiosas de evaluación participativa.

Manual y audiovisual sobre evaluación participativa

Una de las actividades centrales del proyecto consiste en la publicación de un libro, con formato de manual, sobre evaluación participativa. Para ello, nos hemos valido de trabajos previos del equipo y de terceros que ya han sido publicados, así como de los aportes y reflexiones de quienes participaron en el encuentro de experiencias realizado en el 2019. La idea fue poder generar un manual de utilidad para la región que represente el pensar, sentir y aprendizaje colectivo de tantos colegas que vienen trabajando la temática.

Este manual incluye las siguientes secciones: 1. ¿Qué es la evaluación participativa? Principios, conceptos, tipología de enfoques de evaluación con participación social, etcétera. 2. ¿Cómo implementar procesos de Evaluación Participativa? El proceso/método, variantes según tipo de intervención, tiempo y recursos disponibles, etcétera. 3. El papel de la facilitación en la evaluación participativa. Esto tiene que ver con cómo acompañar procesos de evaluación participativa: pautas y estrategias para la facilitación de la evaluación participativa. 4. Herramientas para la evaluación participativa, destacando no sólo el tipo de herramientas posibles de ser utilizadas, sino los criterios de selección, ventajas y desventajas según diferentes contextos, etcétera. El manual está acompañado de material audiovisual que permita divulgar por otros medios (YouTube y otras redes sociales) el contenido de este.

También hemos identificado una experiencia de evaluación participativa singular, de éstas que dejan huella, que marcan la senda a seguir y funcionan como un instrumento de aprendizaje. En este sentido, hemos seleccionado un caso y realizado un video documental al respecto, el cual esperamos sirva para ponerle rostro humano y testimonios enraizados en la práctica a esto de acompañar procesos de evaluación participativa. El documental se denomina Por la Razón o la Fuerza, y el mismo formó parte de la evaluación participativa de las Mesas de Trabajo, realizadas con TECHO, uno de los socios estratégicos de EvalParticipativa. La metodología de evaluación de este caso se replicó en diferentes países de la región.

Curso piloto de evaluación participativa

Una vez publicado el manual (finales de 2020), y todos los materiales que se generen a partir de la comunidad de práctica y aprendizaje, vamos a poner en práctica un Curso Piloto de Formación de Formadores en Evaluación Participativa.

El diseño de este curso tiene un doble propósito. Por un lado, introducir de modo sistemático el contenido y estilo del manual, lo que esperamos potencie su implementación a partir de facilitador@s imbuidos de su orientación y concepción. El mismo se basa en una propuesta pedagógica de aprendizaje dialógico, y está destinado a diferentes organizaciones interesadas en la temática. El curso se orienta a referentes de evaluación, y contempla aspectos como los principios básicos, conceptos y herramientas concretas a utilizar en procesos de evaluación participativa. Esperamos realizar la primera edición

del curso en el 2021.

Para la puesta en marcha del curso hemos generado un programa prediseñado de capacitación, el cual estará disponible y accesible desde la web, pudiendo ser adaptado y recreado en cada contexto local. Este producto formará parte del pack de capacitación que tiene el manual como base. Será ofrecido como una caja de herramientas para la evaluación participativa en la región, y estará disponible en breve entre los materiales en la ventana RECURSOS de esta comunidad.

Repositorio sobre evaluación participativa

Uno de los propósitos básicos de toda comunidad es el “compartir”. Existe un amplio espectro de publicaciones en torno a estos temas, desde revistas científicas y libros de divulgación hasta manuales, guías y cajas de herramientas que pueden favorecer estos procesos. También existe un valioso conjunto de casos y experiencias documentadas sobre el uso de metodologías para la evaluación participativa.

Queremos con esta actividad potenciar la solidaridad de los colegas de la región, al poner a disposición la plataforma para compartir y socializar los materiales que sobre el tema se producen y son útiles y aplicables a nuestro contexto.

El repositorio o banco de documentos se actualiza de manera constante, enriqueciéndose con los aportes de todas las personas y organizaciones involucradas que tengan y quieran ofrecer materiales. Este repositorio cuenta con publicaciones de libre circulación (GUÍAS y MANUALES, así como HERRAMIENTAS). También cuenta con una sección de EXPERIENCIAS y CASOS, y otra que incluye APRENDIZAJES SIGNIFICATIVOS. Recientemente hemos incorporado una nueva sección con VIDEOS TESTIMONIALES de los integrantes de la comunidad de práctica.

Cómo sumarse a EvalParticipativa

EvalParticipativa quiere sumar a todas las personas y organizaciones interesadas en los enfoques de evaluación con participación social siempre que sientan motivación y tengan vocación por compartir su práctica y aprender de forma horizontal y colectiva. Si te interesa esa propuesta, puedes escribirnos a través de los diferentes canales dispuestos en la página y el foro virtual , y contarnos qué haces, qué ofreces y cómo te interesaría participar.

Las formas de involucrarse son muchas, desde el simple hecho de compartir alguna publicación para nuestro banco de recursos hasta el involucramiento específico para la organización de un taller local, nacional o regional, el desarrollo de un webinar u otra instancia de capacitación.

También puedes vincularte aportando casos o experiencias a la convocatoria regional que realizaremos. Y, por supuesto, puedes apoyarnos suscribiéndote en el blog. Lo

² Recursos – EVALUACIÓN PARTICIPATIVA (evalparticipativa.net)

³ Foro Virtual – EVALUACIÓN PARTICIPATIVA (evalparticipativa.net).

importante es sumar y, en conjunto, fortalecer la comunidad de práctica y aprendizaje que hoy nos convoca.

Bibliografía

- Arnstein, Sherry R. 1969. «A ladder of citizen participation». *Journal of the American Institute of Planners* 35 (4): 216–224.
- Aubel, Judi. 2000. *Manual de Evaluación Participativa del Programa. Involucrando a los participantes del programa en el proceso de evaluación*. Madrid: Nueva Imprenta.
- Bamberger, Michael, Marco Segone y Florencia Tateossian. 2017. «Evaluando los Objetivos de Desarrollo Sostenible con el Enfoque “Que Nadie se quede Atrás” a través de evaluaciones centradas en la equidad y con perspectiva de género». Nueva York: UN Women, IOCE & EvalGender.
- Cendales, Lola, y Alfonso Torres. 2014. «La sistematización como experiencia investigativa y formativa». *Revista Arcadia*, n.o 23: 29–38.
- Chambers, Robert. 1992. «Diagnósticos rurales participativos: pasado, presente y futuro». *Bósques, Árboles y Comunidades Rurales* 15/16: 4–9.
- Chambers, Robert. 2003. *Whose Reality Counts? Putting the first last (Revisited Edition)*. Londres: Intermediate Technology.
- Chávez Tafur, Jorge. 2006. *Aprender de la experiencia: una metodología para la sistematización*. Lima: Fundación ILEIA / Asociación ETC Andes.
- Chelimsky, Eleanor. 1998. «The role of experience in formulating theories of evaluation practices». *American Journal of Evaluation* 19 (1): 35–55.
- Chouinard, Jill Anne, y Peter Milley. 2018. «Uncovering the mysteries of inclusion: Empirical and methodological possibilities in participatory evaluation in an international context». *Evaluation and program planning*, n.o 67: 70–78.
- Clark, Mari, y Rolf Sartorius. 2004. *Seguimiento y evaluación: instrumentos, métodos y enfoques*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Cohen, Ernesto, y Rolando Franco. 1988. *Evaluación de proyectos sociales*. Santiago de Chile: ILPES/ONU & CIDES/OEA.
- Cornwall, Andrea. 2008. «Unpacking “Participation” Models, meanings and practices». *Community Development Journal* 43 (3): 269–283.
- Coupal, Françoise. 2000. *Seguimiento y evaluación participativos basados en los resultados*. Mosaic.net International, Inc.
- Cousins, J. Bradley, y Jill Anne Chouinard (Eds). 2012. *Evaluation and Society: Participatory Evaluation up Close : An Integration of Research-Based Knowledge*. Charlotte, NC: Information Age Publishing.
- Cousins, J. Bradley, Elizabeth Whitmore y Lyn M. Shulha. 2013. «Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation». *American Journal of Evaluation* 34 (1): 7–22.
- Daigneault, Pierre-Marc, y Steve Jacob. 2009. «Toward Accurate Measurement of Participation: Rethinking the Conceptualization and Operationalization of Participatory Evaluation». *American Journal of Evaluation*, julio. <https://doi.org/10.1177/1098214009340580>.
- Eggens, Laura, y Jorge Chávez Tafur. 2019. *Facilitating experience capitalization: A guidebook*. Wageningen: Technical Centre for Agricultural and Rural Co-operation, CTA.
- Eizaguirre, Marlen, Gorka Urrutia y Carlos Askunze. 2004. *La Sistematización. Una nueva mirada a*

- nuestras prácticas. Bilbao: Hegoa, Alboa. Instituto de derechos humanos Pedro Arrupe.
- Espinosa Fajardo, Julia. 2019. «La evaluación de programas y políticas de infancia: aproximaciones clásicas y emergentes». En *Infancia y bienestar. Una apuesta política por las capacidades y los cuidados*, editado por Lina Gálvez-Muñoz y Lucía del Moral-Espín. Sevilla: Editorial Deculturas.
- Everitt, Angela, y Pauline Hardiker. 1996. *Evaluating for Good Practice*. Londres: Macmillan.
- Fals Borda, Orlando. 2009. «Experiencias teórico-prácticas» en *Una sociología sentipensante para América Latina*, 303–365. Bogotá: CLACSO.
- Faúndez Meléndez, Alejandra y Marisa Weinstein. 2013. «Mapeo de Sistemas Nacionales de Evaluación en América Latina y la inclusión del enfoque de igualdad de género Consultora Inclusión y Equidad». Panamá: ONU Mujeres.
- Fetterman, David M. 1994. «Empowerment Evaluation». *American Journal of Evaluation* 15 (1): 1–15. <https://doi.org/10.1177/109821409401500101>.
- Fetterman, David M. 2015. «Empowerment Evaluation and Action Research: A Convergence of Values, Principles, and Purpose». En *The SAGE Handbook of Action Research*, 83–89. Londres: SAGE.
- Fetterman, David, Liliana Rodríguez-Campos, Abraham Wandersman y Rita Goldfarb O'Sullivan. 2014. «Collaborative, Participatory, and Empowerment Evaluation». *American Journal of Evaluation* 35 (1): 144–148.
- Freire, Paulo. 1972. *Pedagogía del oprimido*. Buenos Aires: Tierra Nueva y Siglo XXI.
- Gadotti, Moacir. 2017. «The Global Impact of Freire's Pedagogy». *New Directions for Evaluation* 2017 (155): 17–30.
- García Sánchez, Bárbara Yadira y Javier Guerrero Barón. 2012. *Núcleos de Educación Social - NES*. Bogotá: Universidad Distrital Francisco José de Caldas.
- Geilfus, Frans. 2002. *80 Herramientas para el Desarrollo Participativo*. San José de Costa Rica: IICA
- González Gómez, Lara. 2005. *La evaluación en la gestión de proyectos y programas de desarrollo. Una propuesta integradora en agentes, modelos y herramientas*. Vitoria-Gasteiz: Servicio Central de Publicaciones del Gobierno Vasco.
- Gordijn, Femke, Jan Helder y Natalia Eernstman. 2012. *Reflection Methods: Tools to Make Learning More Explicit*. Wageningen: Centre for Development Innovation.
- Guba, Egon e Yvonna S Lincoln. 1989. *Fourth Generation Evaluation*. Londres: Sage.
- Guijt, Irene. 2014. «Participatory Approaches». *Methodological Briefs: Impact Evaluation*. Nueva York: UNICEF.
- Guijt, Irene, y Meera Kaul Shah. 1998. *The Myth of Community: Gender Issues in Participatory Development*. Londres: Intermediate Technology Publications.
- Hankivsky, Olena y Julia S. Jordan-Zachery. 2019. «Introduction: Bringing Intersectionality to Public Policy». En *The Palgrave handbook of intersectionality in public policy*, editado por Olena Hankivsky y Julia S. Jordan-Zachery. Cham: Palgrave Macmillan.
- House, Ernest R. y Kenneth Howe. 2000. «Deliverative democratic evaluation». *New Directions for Evaluation*, n.o 85: 3–12.
- Jacob, Steve y Laurence Ouvrad. 2009. «Comprendre et entreprendre une évaluation participative . Guide de synthèse». Québec: Bibliothèque et Archives nationales du Québec.
- Jara Holliday, Oscar. 2010. *Trayectos y búsquedas de la sistematización de experiencias en América Latina: 1959-2010*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja, Consejo de

Educación de Adultos de América Latina.

- King, Jean A., J. Bradley Cousins y Elizabeth Whitmore. 2007. «Making sense of participatory evaluation: Framing participatory evaluation». *New Directions for Evaluation* 2007 (114): 83–105. <https://doi.org/10.1002/ev.226>.
- Kushner, Saville, y Emma Rotondo. 2012. «Editors' notes». *The Canadian Journal of Program Evaluation*, n.o 134: 1–5.
- Leal, Eduardo. 2009. «La investigación acción participación, un aporte conocimiento y a la transformación de Latinoamérica, en permanente movimiento». *Revista de investigación* 33 (67): 13–34.
- Lewin, Kurt. 1946. «Action research and minority problems». *Journal of Social Issues*, n.o 2: 34–46.
- Ligero Lasa, Juan Andrés, Julia Espinosa Fajardo, Carmen Mormeneo Cortés y María Bustelo Ruesta. 2014. «Diferentes aproximaciones para hacer una evaluación sensible al género y al enfoque basado en derechos humanos para el desarrollo». Madrid: MAEC.
- Martinic, Sergio. 1984. *Algunas categorías de análisis para la sistematización*. Santiago de Chile: CIDE-FLACSO.
- MIDEPLAN. 2019. *Guía de evaluación con participación social*. San José: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica. Área de Evaluación y Seguimiento, Unidad de Evaluación.
- Moncayo, Víctor Manuel. 2009. «Antología y presentación». En O. Fals Borda *Una sociología sentipensante para América Latina*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores-Clacso.
- Monnier, Eric. 1995. «La formulación y la ejecución de las políticas públicas». En *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, 95–127. Madrid: Instituto de Estudios Fiscales.
- Nilsson, Måns, David Griggs, Martin Visbeck, Claudia Ringler y David McCollum. 2017. *A guide to Sustainable Development Goals interactions: From Science to Implementation*. París: International Council for Science (ICSU).
- Nirenberg, Olga. 2013. *Formulación y evaluación de intervenciones sociales*. Buenos Aires: Noveduc.
- Núñez H., Carlos. 1986. *Educar para transformar, transformar para educar*. Buenos Aires: Lumen-Humánitas.
- PACT. 2019. *How to facilitate participatory, contextualized and impactful events: A PACT handbook*. Washington D.C.: PACT.
- Park, Peter. 2011. «Qué es la investigación acción participativa. Perspectivas teóricas y metodológicas». En *La investigación acción participativa. Inicios y desarrollos*, editado por María Cristiana Salazar, 135–174. Bogotá: Magisterio.
- Partners in Health. 2011. *Training of trainers: A manual for training facilitators in participatory teaching techniques*. Pastor Selle: Partners in Health.
- Pastor Seller, Enrique. 2004. «La participación ciudadana en el ámbito local, eje transversal del trabajo social comunitario». *Alternativas. Cuadernos de Trabajo Social* 12: 103–137.
- Patton, Michael Quinn. 2010. *Developmental Evaluation: Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. Nueva York: Guilford Press.
- Patton, Michael Quinn. 2012. «Developmental evaluation for equity-focused evaluations». En *Evaluation for equitable development results*, editado por Michael Bamberger y Marco Segone, 102–114. Nueva York: UNICEF.
- Patton, Michael Quinn. 2017. «Pedagogical Principles of Evaluation: Interpreting Freire». *New Directions*

- for Evaluation 2017 (155): 49–77. <https://doi.org/10.1002/ev.20260>.
- Plottu, Béatrice y Eric Plottu. 2011. «Participatory Evaluation: The Virtues for Public Governance, the Constraints on Implementation». *Group Decision and Negotiation*. <https://doi.org/10.1007/s10726-010-9212-8>.
- Pretty, Jules, Irene Guijt, Ian Scoones y John Thompson. 1995. *A trainer's guide for participatory learning and action*. Londres: International Institute for Environment and Development, IIED.
- Quiché, Rosario, y Dagny Skarwan. 2018. *Cambios con impacto. Una caja metodológica para el empoderamiento y monitoreo*. Guatemala: ONG IDEAS.
- Shulha, Lyn M, Elizabeth Whitmore, J. Bradley Cousins, Nathalie Gilbert y Hind al Hudib. 2016. «Introducing Evidence-Based Principles to Guide Collaborative Approaches to Evaluation». *American Journal of Evaluation* 37 (2): 193–215.
- Slocum, Nikki, y Stef Steyaert. 2003. *Participatory Methods Toolkit: A Practitioner's Manual*. Bruselas: King Baudouin Foundation.
- Stockmann, Reinhard, y Wolfgang Meyer. 2016. *The future of evaluation: global trends, new challenges, shared perspectives*. Editado por Reinhard Stockmann y Wolfgang Meyer. Londres: Palgrave Macmillan.
- Tapella, Esteban y Juan Carlos Sanz. 2019. «La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica». *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, n.o 22: 102–119.
- Torres C., William. 1987. «Fals Borda y su obra». *Boletín Cultural y Bibliográfico* 24 (12): 88–89.
- Torres Carrillo, Alfonso. 2014. «La reactivación de la educación popular en el despertar del nuevo milenio». *Revista Internacional de Investigación en Educación Global y para el Desarrollo*, n.o 4: 144–150.
- Viñas, Verónica y Ada Ocampo. 2002. *Conceptos claves de seguimiento y evaluación de programas y proyectos: breve guía*. Lima: PREVAL / FIDA.
- Weiss, Carol H. 1998. *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*. Upper Saddle River, NJ: Prentice Hall.
- Wilson-Grau, Ricardo. 2019. *Outcome harvesting. Principles, steps, and evaluation applications*. Charlotte, NC: IAP.
- Wilson-Grau, Ricardo, y Heather Britt. 2013. *Cosecha de alcances*. Cairo, Egipto: Ford Foundation.

“Panorama de metodologías participativas para el aprendizaje social y competencias de evaluadores(as) en contextos frágiles y cambiantes”.

Emma Rotondo¹

1. Las raíces

El enfoque central de esta ponencia es el monitoreo y la evaluación participativa, que en adelante se le denominará evaluación participativa (EP). Esta exposición explica por qué es importante la adopción del enfoque de EP en intervenciones de desarrollo o acciones sistemáticas de cambio, sean estas públicas o privadas, en contextos complejos, frágiles y cambiantes como en esta pandemia. Presentará un panorama de los principales procedimientos o guías metodológicas participativas, a modo de catálogo, que están centradas en las personas y que favorezcan el diseño y desarrollo de este enfoque, incluyendo el uso de las mismas para el aprendizaje social. Para este trabajo, se entiende por procedimientos o guías participativas a un conjunto articulado de métodos y técnicas participativas que guían acerca de cómo aplicar el enfoque participativo, las cuales han sido creadas y aplicadas con finalidades específicas. Se organizarán según su diseño, desarrollo y uso de las recomendaciones. Junto con ello, se presentará una propuesta de competencias técnicas y competencias blandas para evaluadores que son fundamentales para llevar a cabo procesos evaluativos en contextos complejos, frágiles y cambiantes.

Si bien las raíces u orígenes de la participación en la evaluación a nivel global cuentan con varias vertientes (Preval, 2001; Tapella, Esteban, et. al. 2020), en la región el concepto de participación en iniciativas de desarrollo aparece en la década de los sesenta a setenta, asociadas a la Educación Popular, la Investigación-Acción-Participativa, la Teología de la Liberación, la Comunicación Alternativa y la Filosofía de la Liberación, así como la sistematización de experiencias (Ortiz, et. al., 2008; Tapella, et. al., 2020). Todas estas iniciativas estaban orientadas hacia lo que hoy se conoce como el “paradigma emancipatorio”, ya que sus prácticas tenían una clara intencionalidad política al fortalecer en estos grupos sociales las capacidades para su propio desarrollo (Ortiz, et. al. 2008). La evaluación participativa, que comenzó poco después, fue aplicada y asociada a tres momentos del ciclo de proyectos: la planificación, el monitoreo y la evaluación y tomó mucha importancia en relación a los diagnósticos rurales participativos y todas sus variantes (Anduaga, 2000; Geifus, 1997, entre otros).

Actualmente, la evaluación participativa suele llevarse a cabo de diferentes maneras, entre ellas las siguientes: planificación, monitoreo, autoevaluación, evaluación de las partes interesadas, evaluación interna y evaluación conjunta. Entre la variada forma de aplicación de la EP están, por citar algunos ejemplos cercanos, la experiencia de organizaciones no gubernamentales alemanas y sus contrapartes nacionales de diferentes países de la región que aplicaron herramientas participativas en el monitoreo de efectos e impactos desde la perspectiva de las personas en extrema vulnerabilidad (Gohl, et. al. 2018). La

¹ Antropóloga social, consejera en Logoterapia y co-coordinadora del grupo de trabajo de ReLAC sobre “M&E derechos humanos, crisis y violencias”. Es integrante de la directiva de la Red Peruana de Evaluación (EvalPerú).

formación de facilitadores comunitarios en metodologías innovadoras de monitoreo y evaluación de programas de lucha contra la pobreza rural de programas públicos (Preval, 2008). La formación de evaluadores en facilitación de procesos participativos y el entrenamiento en facilitación a personal encargado del monitoreo y evaluación de proyectos, incluso con la determinación de competencias facilitadoras para evaluadores (Preval 2001 y 2008; Rotondo, et. al., 2007 y Rotondo, 2012). También está documentada con evidencias la evaluación de la aplicación de metodologías participativas para la innovación rural y la incidencia en políticas (Cambio Andino y Preval, 2009) en contextos altamente vulnerables.

Aunque hay diferentes vertientes latinoamericanas en la aplicación de la EP, su aplicación por supuesto no es exclusiva de la región. La evaluación cuenta con importantes y variados antecedentes en la valoración de la inclusión y lo participativo denominándolas evaluación democrática, evaluación horizontal, empoderamiento, colaborativas, orientadas al uso, el pluralismo, etcétera. Para tener un panorama global de los enfoques en evaluación ver la web de Better Evaluation, sección “Approaches”. También, están los siguientes recursos: Fetterman, 1994; Gouba, et. al., 1989; Guijt 2014; Patton 2007; Rodríguez-Campos 2012, entre muchos otros. Es así, por ejemplo, que algunos enfoques de evaluación incluyentes otorgan valor al pluralismo y no sólo en el juicio del evaluador(a). Por ejemplo, no tiene sentido evaluar los objetivos si no se asume explícitamente que los objetivos sean acordados por todos y se abre la puerta a la consideración valorativa de las diferencias (Guba y Lincoln, 1987), introduciendo la negociación, la colaboración en el proceso, es decir, con el control en manos de la audiencia continuamente a lo largo del proceso. Este enfoque, que introduce el constructivismo, trae entonces la idea que la evaluación es un proceso de aprendizaje y de enseñanza en el que las diferentes posiciones y valores son expuestos. Asimismo, se introduce la dimensión política que prevalece entre los involucrados y se convierte la evaluación en un acto político y a la vez como un proceso de investigación. Como indica (House, 2000) la evaluación forma parte de una situación pública y por tanto de una decisión colectiva. A esta noción se añade (Kushner, 2002) que cada evaluación es un estudio sobre el contrato social en tanto que los programas son microcosmos de la sociedad democrática y encarnan relaciones entre los ciudadanos y las élites. En ese sentido, se afirma que la evaluación tiene como misión no solo proporcionar conocimiento a través de sus productos como son: evidencias, conclusiones, juicios y recomendaciones (Owen, et. al., 1999), sino también involucrar a la audiencia y a consumidores en producir este conocimiento.

2. Definición de EP

Una definición genérica es que la evaluación participativa consiste en la participación de las partes interesadas de un programa o política en procesos de cambio. En todos los casos, se parte de la valoración del saber y conocimientos locales, con el propósito de generar aprendizajes acerca de los cambios, a fin de fortalecer su capacidad, empoderar a personas y grupos sociales para que tomen decisiones (Preval, 2001). La EP se centra en el actor, reconoce el rol de la conciencia y de la acción humanas en los cambios sociales, por ello se inscribe en los paradigmas de transformación política. La EP ha estado en constante evolución mostrando en la actualidad una amplia diversidad de

énfasis, metodologías, competencias, usos y propósitos.

Aunque hay diferentes énfasis en los conceptos y prácticas, hay consenso que las características básicas de las evaluaciones participativas son las siguientes:

- **Enfoque:** es un proceso que adopta este enfoque transformador de la realidad que implica la construcción y retroalimentación de conocimientos y aprendizajes (Rodríguez Bilella y Vela, s/f; Preval, 2001;).
- **Trabajo conjunto:** se lleva a cabo desde actores sociales y de manera conjunta o asociada con representantes institucionales (Tapella, et. al., 2020).
- **Uso y aprendizaje:** implica la implementación de las acciones necesarias para que los actores incorporen las recomendaciones, difundan y se apropien de los aprendizajes e institucionalicen los cambios (Patton, 1997).

En esta parte del texto traeré algunos criterios expresados por Patton (2001) como principios y valores del enfoque humanista en evaluación (denominado por él):

- Cada persona y comunidad es un caso único y merece respeto.
- La equidad, la confianza y el mutuo respeto son las bases de las interacciones humanas.
- Los procesos de cambio (y de investigación) deben ser negociados, acordados y mutuamente comprendidos, no impuestos, forzados o requeridos.
- Uno debe expresar respeto por el interés por otros, aprendiendo sobre ellos, su perspectiva y su mundo, a través de involucrarse personalmente.
- Los procesos de cambio deben estar centrados en las personas, atentos a sus efectos en personas reales consideradas como individuos con sus propias y únicas necesidades e intereses.
- Emociones, sentimientos y afectos son naturales y saludables dimensiones de la experiencia humana.
- Personas y comunidades deben ser comprendidas y apreciadas en su contexto y holísticamente.
- Es importante tener presente que cuando facilitamos un proceso de evaluación

3. Qué aporta la EP en contextos complejos, frágiles y cambiantes.

Desde mi perspectiva, la evaluación participativa humaniza esta transdisciplina porque implica reconocer a otro como un legítimo otro, sobre todo el aporte que los grupos involucrados en una intervención pueden aportar para el cambio, aprendiendo simultáneamente a transformarse como personas y grupos sociales. Además, se afirma que la EP es particularmente útil para lograr el impacto deseado, triangular la información desde la perspectiva de la población (Group Urgence, 2009). En estos contextos complejos en donde los cambios se suscitan de manera acelerada e imprevista, resulta fundamental contar con la presencia de los actores involucrados a fin de conocer su perspectiva sobre los cambios que viven y adaptar las intervenciones de manera continua. Algunos de los usos y aportes más significativos de los procesos de evaluación participativa en contextos complejos, frágiles, cambiantes, se dan en los siguientes campos:

- Introducir mejoras en las prácticas y los resultados de evaluación, con información más específica, relevante y confiable, desde las personas y grupos involucrados.
- Retroalimentación para mejorar las estrategias y orientar la toma de decisiones.
- Propiciar el uso de resultados de la evaluación en las comunidades para el propio empoderamiento y desarrollo local.
- Aprendizajes individuales y colectivos sobre formas y procedimientos para reflexionar evaluativamente, lo que supone el desarrollo de capacidades para utilizar la información disponible, ponderar la evidencia, considerar las contradicciones e inconsistencias, articular los valores y examinar los supuestos, extraer conclusiones y emitir juicios respetando otras opiniones, entre otras.
- Mejoras en la calidad del diálogo en los proyectos y posibilidades de extender estos cambios a escenarios locales y regionales, así como a los ámbitos de deliberación de políticas públicas.

4. Desafíos adaptativos para la EP

Ahora bien, la existencia y expansión de la pandemia producto del COVID-19 trae nuevos desafíos adaptativos para la humanidad especialmente relacionados con los vínculos, el trabajo y la vida cotidiana, con impacto sobre la vida y la muerte de las personas. En ese contexto, no cabe duda que la evaluación y los evaluadores deben reorientar y ajustar su oferta a tales desafíos críticos. Para ir visualizando las alternativas para abordar estos nuevos desafíos, nos planteamos las siguientes preguntas:

- ¿Cómo evaluar en un contexto de confinamiento y distanciamiento social?
- ¿De qué manera incluir a quienes no tienen acceso a comunicación remota?
- ¿Cómo promovemos el uso y los aprendizajes sociales entre las partes involucradas, sobre todo en las comunidades y grupos sociales de mayor vulnerabilidad?; y,
- ¿Cómo incentivamos el uso de la evaluación para dar opciones a los programas sociales en este nuevo contexto?

Para apuntar a estos nuevos desafíos, nos planteamos repensar el objeto y objetivos de las políticas sociales en este nuevo contexto lo cual hará que se cambiarán los referentes de comparación en la evaluación, los indicadores y, de ser necesario, ajustar el diseño de los programas sociales para adecuarlos al nuevo contexto. Existe históricamente amplia y comprobada efectividad y relevancia de la aplicación diversa de este enfoque en la región. No obstante, dados los desafíos existentes generados por la pandemia del COVID-19 desde el año 2020, la pregunta que realizamos es: ¿cómo puede contribuir la EP en intervenciones sociales en contextos frágiles y cambiantes?

Si bien las técnicas de medición y verificación de información pueden no ser diferentes a las que se aplican en otros contextos, en aquellos frágiles y cambiantes, y habrá que combinarlas, usarlas con otra intensidad, adaptarlas e innovar con otras técnicas y procedimientos indirectos. La palabra clave es flexibilidad cuando se emprende una evaluación participativa en contextos frágiles y cambiantes. Ahora se hará uso en mayor medida los medios digitales llámense encuestas digitales, entrevistas telefónicas, así como en el uso de plataformas en línea, uso de información secundaria proveniente de encuestas nacionales y regionales; dependiendo del tema a evaluar el uso de mapas y

satélites (por ejemplo, para la degradación como efecto del cambio climático). Resulta fundamental aprovechar la mayor necesidad con el uso de la tecnología (celulares, computadoras) y el consumo en las redes sociales por parte de la ciudadanía para promover, difundir, informar y abogar por el uso de evidencias para la toma de decisiones a nivel público y privado. Incluir la radio local, la TV y otros medios para que la ciudadanía esté informada, es también un recurso importante más aún en un contexto de pandemia.

5. Panorama metodologías participativas

En esta ponencia he seleccionado un conjunto de 10 guías y procedimientos metodológicos, entendidos como propuestas con objetivos, procesos intencionales y secuenciales aplicados en diferentes contextos. También, presentaré sólo un conjunto de 6 tipos de técnicas, entendidas como estrategias e instrumentos concretos de naturaleza participativa, es decir que incluya a actores clave en el proceso. La idea es que puedan ser adaptadas en todo o en parte y combinarlas creativamente con otras, para realizar evaluaciones en contextos frágiles y cambiantes. El catálogo no es exhaustivo, solo muestra una parte de lo que considero apropiado y que he podido aplicar o conocer de manera directa.

Cuadro 1. Catálogo de procedimientos y guías participativas

PROCEDIMIENTO O GUÍA	DISEÑO	DESARROLLO	USO, COMUNICACIÓN Y APRENDIZAJE	RESEÑA
Mapeo de alcances	x	x	x	Propone una metodología para crear mecanismos de planificación, seguimiento y evaluación participativo que permitan a las organizaciones documentar aprender y rendir cuentas de sus logros. Incorpora el aprendizaje y la reflexión (Earl, et. al., 2002) https://www.outcomemapping.ca/download/Mapeo_all%20Manual.pdf
Vías de impacto	x			Su premisa básica es que los programas y proyectos podrán alcanzar y comunicar mejor su impacto si pueden describir sus vías de impacto, luego monitorear y evaluar el progreso a través de ellos, y facilitar posteriormente la evaluación ex - post. Combina los modelos lógicos de teoría de cambio con el mapeo de redes. Se sugiere una complementariedad con el enfoque de cambio más significativo (Cambio Andino y Preval, 2009). http://www.evalperu.org/biblioteca/guia-para-estudios-de-alcances-e-impactos-de-las-metodologias-participativas-en-la
Uso de conceptos de sistemas	x	x	x	Enfoque de sistemas y complejidad; comprender las interrelaciones; comprometerse con múltiples perspectivas; reflexión sobre los límites; aprendizaje mediante la práctica. Construcción social del conocimiento (Williams, Bob y Ecosad, 2017). http://evalperu.org/biblioteca/uso-de-conceptos-de-sistemas-en-el-dise-no-de-una-evaluacion-documento-de-trabajo
Investigación-Acción-Participativa	x	x	x	Se basa en el pensamiento crítico transformador con intencionalidad política para aumentar el poder de la gente y sobre su control de la producción de conocimientos, así como en el almacenaje y uso de la información. Desde y perspectiva vivencial, la IAP, enfatiza la acción transformadora, entendida como un proceso abierto de vida y de trabajo, una progresiva evolución hacia una transformación total y estructural de la sociedad. Es concebida como un aprender-haciendo, el evaluador(a) pone su conocimiento al servicio de grupos locales, para resolver problemas, como facilitador. La IAP puede ser aplicada en parte o en todo el proceso evaluativo (Ortiz, et. al., 2008). https://www.redalyc.org/pdf/122/12217404.pdf
Cambio más significativo	x	x		Es una forma de M&E participativo, recopila testimonios sobre cambios significativos. El proceso consiste en la recopilación de testimonios que narran un cambio significativo (SC, por sus siglas en inglés) procedentes del nivel de campo y en la selección sistemática del testimonio más importante de todos por medio de paneles formados por participantes o personal designados (Davies, et. al., 2005). https://www.mande.co.uk/wp-content/uploads/2005/MSC%20Guide/Spanish%20translation%20of%20MSC%20Guide.pdf
Investigación evaluativa para el aprendizaje		x		Es una metodología organizacional, continua y flexible para comprender aspectos críticos, implica analizar la cultura, la comunicación, el liderazgo y los sistemas y estructuras, centradas en la investigación y la pregunta, de manera que se constituyan en organizaciones de aprendizaje. Se basa en el diálogo, la reflexión, hacerse preguntas, identificar y clarificar y ver los aprendizajes (Preskill, et. al., 1999).

Caja de herramientas IDEAS	x	x		Propuesta de monitoreo basado en la toma de conciencia de participantes en sus propios cambios entendidos como procesos de efectos e impactos, desde el inicio hasta el final de las intervenciones. Trabaja sobre conocimientos locales y requiere facilitación. Tiene instrumentos para generar, analizar y observar los cambios; formula objetivos personales de participantes en una intervención con sus propios indicadores (Gohl, et. al., 2018). https://evalparticipativa.net/wp-content/uploads/2019/05/03.-caja-de-herramientas-participativas-para-el-monitoreo-y-evaluacion3b3n.pdf
Cosecha de alcances	x	x	x	Es un método que permite identificar, formular, verificar y entender alcances; se basa en la definición de alcance como cambio en comportamientos, relaciones, acciones, actividades, políticas o prácticas de un individuo, grupo, comunidad, organización o institución. Recoge evidencias a partir de preguntas, apropiado para contextos complejos, puede ser participativo si se incluyen herramientas ad-hoc. (Wilson Grau, et. al., 2012). http://www.evalperu.org/biblioteca/cosecha-de-alcances
Evaluación iluminativa/ Evaluación de la acción cultural	x	x		Es holístico se presentan variados contextos analizados desde diferentes perspectivas. Es sensible y multimétodos para informar y comprender. Heurístico, tiene modificaciones. Descriptivo e interpretativo. (Richards, 1982; y Martinic, et. al., 1987)
M&E por imágenes	x	x	x	Propuesta para usar imágenes como fotografías, videos y mapas parlantes para la reflexión y el aprendizaje en el ciclo del proyecto, empoderando a actores clave y respetando su cultura para el monitoreo y la evaluación de sus propios cambios. (Rotondo, 2007). https://centroderecursos.cultura.pe/es/registrobibliografico/el-seguimiento-y-la-evaluacion3b3n-por-imagenes3b3n-herramientas-para-el-aprendizaje
Sistematización	x	x	x	Proceso de reflexión e interpretación crítica de experiencias que, a partir de su ordenamiento y reconstrucción, descubre y hace explícita la lógica del proceso vivido, los factores que intervinieron en dicho proceso, cómo se interrelacionaron entre sí y por qué lo hicieron de ese modo. Permite consolidar perspectivas múltiples sobre cambios, lecciones aprendidas y recomendaciones. (Jara, 2012) https://sistematizandoexperiencias.wordpress.com/bibliografia-basica/

Fuente: Elaboración propia.

La aplicación de los procedimientos y guías metodológicas no es automática, siempre deben ser adaptadas al contexto y requieren como criterio su aplicación mediante consideraciones culturales, un lenguaje fácil y directo; y sobre todo conductas y actitudes previas por parte del evaluador(a) (Mikkelsen, 2005) a las que denominamos competencias blandas.

Existe una amplia variedad de técnicas participativas y catálogos: Anduaga 2000; Alforja 1986; Evaluation and Learning consulting s/f; Geilfus, 1997; Groupe Urgence, réhabilitation, développement, 2009; Guijt, 2014; Mikkelsen, 2005; Preval 2001; Preval 2008; Tapella, et. al., 2020. Para esta ponencia he seleccionado y clasificado intencionalmente 6 tipos de técnicas según la función a la que principalmente puede ser usadas, a saber:

- i. Para dialogar,
- ii. Para el despliegue de las perspectivas múltiples,
- iii. Para co-construir,
- iv. Para elegir y optar,
- v. Para darse cuenta, y
- vi. Transversales.

Cuadro 2. Tipos de técnicas participativas según función

Función	Técnica
Para dialogar	Diálogo semi estructurado, diálogo con informantes clave, entrevista grupal/grupo focal/reuniones de la comunidad y grupos enfocados; dinámicas grupales con preguntas abiertas y diálogo socrático.
Perspectivas múltiples	Dramatizaciones, ranking por ejemplo de bienestar, mesas rotativas, lluvia de ideas; estrategias de vida; compañero crítico; círculos de diálogo existencial.
Para co-construir	Narrativas, historias de éxito/buenas prácticas; mapas parlantes, /fotografía; reuniones grupales. línea de tiempo, análisis de tendencias, transectos históricos; Phillips 66; diagramas: históricos, ciclos, genealogía, a futuro.
Para elegir y optar	Ranking, matrices y puntuaciones para clasificar; diagrama de Venn y de flujo; búsqueda de alternativas.
Para darse cuenta	Biblioterapia (canciones, cuentos, frases, etc.), diálogo socrático, análisis estacional, línea de tendencia, visualizaciones (matrices, mapas, flujogramas, diagramas), fantasías guiadas, escritura creativa, mapas (sociales, de actores); análisis de incidentes críticos; fotografía social, mapas parlantes, videos; dibujos; juego de roles; actuar como si, censos participativos comunitarios; mapas: de sueños, causa y efecto etc.; arte terapia; acercamientos directos para el autodescubrimiento; acercamientos indirectos (infancia, incidentes de terceros, si fuera...tu nombre...; aproximaciones no verbales (máscaras, autorretrato, soy un objeto de este cuarto.
Herramientas transversales	Dinámicas grupales facilitadas de animación grupal, análisis general, abstracción, comunicación, organización y planificación (Alforja, 1986); observación directa participante o no participante.

Fuente: Elaboración propia.

Un criterio fundamental a tomar en cuenta para emprender una evaluación participativa es que no hay recetas y que el procedimiento metodológico puede variar según los objetivos, el grupo de actores, el tiempo, los recursos y el uso de de sus resultados. Es necesario ser flexibles, innovar, adaptar al contexto, considerar otros tiempos para la fase de recolección de información, y buscar no dejar a nadie fuera, considerando las restricciones por la pandemia cuando solo hay acceso a medios digitales, y buscando alternativas locales como organizaciones de la comunidad, por ejemplo.

6. Competencias técnicas de evaluadores

Cuando precisamos competencias del evaluador(a) nos referimos a un conjunto de habilidades, conocimientos, experiencia y conocimientos adaptados a las características y contexto de la evaluación. De acuerdo con Better Evaluation (2014) existe un vínculo entre las competencias y los estándares de evaluación y la ética, de manera conjunta y articulada.

Si bien la evaluación como transdisciplina se origina en los años 50, existen pocos referentes sobre competencias o habilidades de evaluadores (Stevahn, et. al., 2005; Miranda, et. al., 2015; Morra, 2009; Better Evaluation, 2014). Todas estas competencias implican necesariamente flexibilidad para la adaptación al contexto y objetivos de cada evaluación. La propuesta de competencias que ofrezco en esta ponencia pueden resumirse de la siguiente manera:

5.1 Conocimiento, adaptación y aplicación de estándares y criterios de evaluación: implica el rigor y flexibilidad, así como competencias culturales, para adaptar a cada investigación evaluativa los estándares regionales, organizacionales e internacionales, así como los criterios de evaluación de la OCDE que rigen la práctica evaluativa, así como la correcta ética a la hora de evaluar.

5.2 Conocimiento y comprensión del contexto: dada las características complejas y multidimensionales de los contextos frágiles y cambiantes así como los fenómenos sociales implicados en situaciones de vulnerabilidad, es importante que los y las evaluadoras conozcan y comprendan el funcionamiento de estas situaciones, de manera profunda mediante un análisis de situación de todas las partes involucradas, sobre todo cómo afecta a nivel de género, generación y grupos en situación de vulnerabilidad. Por ejemplo, conocer los factores inmediatos y subyacentes de los contextos en crisis sociales y humanitarias, migración y movilidad humana, violaciones de derechos humanos etc. Las destrezas del evaluador al facilitar espacios participativos son fundamentales tanto en las dinámicas como en hacer preguntas. Las preguntas han de orientar la reflexión en diversas direcciones, por ejemplo: la historia; las relaciones; la aplicación; la especulación; las expectativas y la explicación, entre otros.

5.3 Conocimiento, adaptación, aplicación e innovación de técnicas: centrados en aspectos técnicos de la gestión de proyectos en las áreas de: planificación, diseño, monitoreo participativo, evaluación; uso y comunicación de resultados. Las competencias se centran en qué debe manejar o qué producto debe elaborar la persona, incluyendo hoy en día la aplicación digital de las herramientas para el trabajo de campo. Implica también un profundo conocimiento de la lógica evaluativa (criterios, comparación, atribución/contribución, etc.) y a contextos culturales específicos. El o la evaluadora ha de ser capaz de adaptar y modificar el proceso de evaluación, incluyendo la solución de posibles conflictos, para centrarse en las personas. Para ello deberá realizar un análisis de la evaluabilidad de la intervención, previo a llevar a cabo la investigación evaluativa. Aunque son varias las técnicas que maneja el o la evaluadora, se da particular importancia al “saber preguntar”.

7. Competencias blandas de evaluadores

Las competencias blandas son atributos personales relacionados con la inteligencia emocional y la capacidad para hacer frente a situaciones imprevistas, conflictivas y de cambios constantes, son también llamadas competencias transversales, críticas, socioemocionales o personal-sociales. Este tipo de competencia se centra en las habilidades referentes al trato con las personas como la comunicación, la negociación, el conflicto, la colaboración o las habilidades interculturales. Como indica Daniel Goleman (1995), los sentimientos cuentan tanto como los pensamientos: “Para bien o para mal, la inteligencia puede no tener la menor importancia cuando dominan las emociones”. Para los evaluadores es fundamental comprender los procesos de las personas y grupos que intervienen en un programa o proyecto sea como gestores o como beneficiarios, o también quienes deberán asumir los cambios que determinan el impacto deseado. Como profesionales de cualquier área, las competencias blandas resultan ser clave y

pueden ser entrenadas. No obstante, se puede afirmar que hay algunas competencias que resultan ser fundamentales para evaluadores que trabajan en contextos frágiles y cambiantes.

El objetivo es que, mediante el desarrollo de las competencias blandas, el o la evaluadora pueda actuar competentemente sea el caso, relacionarse satisfactoriamente con otras personas, comprendiendo las diferentes perspectivas, y afrontando las demandas, los retos y las dificultades de la vida y del trabajo. En breve, las competencias blandas están enfocadas en desarrollar ciertos valores y rasgos que fomentan la comunicación y la relación efectiva de una persona con aquellas que le rodean. En tal sentido, considero fundamental desarrollar las siguientes competencias blandas:

6.1 Autoconocimiento: Interesa desarrollar la capacidad para conocerse a sí mismo, auto distanciarse y autorregular sus emociones, para estar conectado(a) con sus recursos internos que le permita estar centrado y presente en la interacción, sobre todo con grupos sociales y contextos diferentes y en conflicto. Esto implica, entre otros, observar y reconocer sus propios estados de ánimo y los de otras personas.

6.2 Empatía, escucha activa y comunicación: capacidad para conectarse con los sentimientos y perspectivas de otras personas; la escucha activa como el factor determinante en la comunicación humana, la elaboración de los juicios en las conversaciones. Capacidad de entender el juicio del otro con respeto y apertura. dialogar y aprender a concertar. La disposición para la escucha al otro y para reconocer percepciones e intereses distintos; creatividad para preguntar, generar y aplicar conocimientos.

6.3 Facilitación de procesos: capacidad para acompañar y propiciar procesos y ambientes para el aprendizaje significativo (útil para el cambio), seleccionando las técnicas, los momentos y el ambiente para la discusión e intercambio. Proceso es el mecanismo y la secuencia de pasos mientras que el ambiente, se refiere al entorno de las sesiones. Implica saber cómo conducir y facilitar grupos sean a nivel organizacional como comunitario, cómo diseñar sesiones y talleres grupales de manera sincrónica asincrónica, un amplio repertorio de dinámicas grupales, adaptándose a las características y acceso locales a tecnología. La facilitación tiene a su vez competencias específicas para evaluadores. Al respecto ver Better Evaluation, 2021; Rotondo, et. al., 2007; y Rotondo, et. al., 2012.

6.4 Negociación, manejo de problemas y conflictos: capacidad para negociar términos de referencia; persuadir a otras personas, utilizando argumentos honestos y basados en evidencias, acercando posiciones de las partes interesadas, para construir acuerdos guiados por el concepto de ganar-ganar.

6.5 Liderazgo de equipos: capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima de trabajo armónico, en contextos cambiantes y estresantes.

6.6 Autodesarrollo profesional y del talento: capacidad para visualizar sus talentos,

conocimiento y habilidades teniendo un plan de desarrollo personal para posicionarlo en los espacios en los que interactúa, dejando una huella única como evaluador(a) o facilitador(a).

En buena cuenta, se trata de presentar innovaciones para el abordaje multidisciplinario de evaluaciones, así como desarrollar competencias ad-hoc para temas complejos en escenarios cambiantes y situaciones límite que afectan los derechos humanos de las personas, afectadas en su dignidad como personas. Se busca que tanto el enfoque, los métodos, las competencias de evaluadores sean orientadas hacia la resiliencia, en el mayor respeto y comprensión de los procesos vividos.

Referencias bibliográficas

- Anduaga, Javier. “Métodos participativos e integrales en la investigación agraria para el desarrollo alternativo”. Manual. Proyecto IICA-GTZ Lima, julio 2000.
- Alforja, Programa coordinado de Educación Popular. Lima, 1986.
- Alianza Cambio Andino y Preval Alvarez, Sophie; Bucheli, Brenda; Delgado, Raúl;
- Maldonado, Luis; Paz, Rodrigo; Pozo, Antonio; Rotondo, Emma; Thiele, Graham. “Guía de Alcances e Impactos de las Metodologías Participativas sobre la Innovación Rural. Lima, 2009.
- www.betterevaluation.org “Evaluation competencies”, 2014.
- https://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/evaluator_competencies
- Better Evaluation. “The Evaluator as Facilitator: Considerations for Good Facilitation Practice”, Ijeoma Ezeofor’s, 10th February 2021.
- Davies, Rick y Dart, Jessica. “Técnica del Cambio más Significante”. Oxfam Community, texto abreviado, 2005.
- Earl, Sarah; Carden Fred, Smutylo, Terry. “Mapeo de alcances: incorporando aprendizaje y reflexión en programas de desarrollo”, IDRC, 2002.
- Evaluation and Learning Consulting. “Participatory Evaluation. Theories Methods for remote work” s/f.
- Fabry, Joseph. “Señales del camino hacia el sentido. Descubriendo lo que realmente importa”. Colección Sentido. Ediciones LAG, México. 2009.
- Fetterman, D.M. Empowerment evaluation. Evaluation Practice, 1994.
- Gais, Suzanne. “Extreme Facilitation. Guiding groups through controversy and complexity”. Jossey-Bass, 2005.
- Geilfus, Frans. “80 Herramientas para el desarrollo participativo. Diagnóstico, Planificación, Monitoreo y Evaluación”. IICA, San Salvador, 1997.
- Gohl, Eberhard; Mendoza Rosa; y Skarwan, Dagny. “Caja de Herramientas ONG IDEAS para el monitoreo participativo de efectos e impactos”. Lima, 2018.

- Goleman, Daniel. "Inteligencia Emocional", Vergara editores, 1995.
- Groupe Urgence, réhabilitation, développement. "Manual de la participación para los actores humanitarios: cómo mejorar la implicación de las poblaciones afectadas por la crisis en la respuesta humanitaria". 2009.
- Guijt, Irene. "Participatory Approaches, Methodological Briefs". Unicef Office of Research, 2014.
- Guba, Egon G. y Lincoln, Ivonna. "Fourth Generation Evaluation". Sage Public. 1989.
- House E.R. "Evaluación, Ética y Poder", tercera edición, Morata, 2000.
- Jara Holliday, Oscar. "Sistematización de experiencias: una propuesta enraizada en la historia latinoamericana" en "La sistematización de experiencias práctica y teoría para otros mundos posibles". CEP Alforja CEAAL Intermón. 2012.
- Kushner, Saville. "Personalizar la Evaluación". Ediciones Morata, 2002.
- Martinic, Sergio y Walker, Horacio. "El umbral de lo legítimo. Evaluación de la acción cultural". CIDE Santiago de Chile, 1987.
- Mikkelsen, Britha. "Methods for Development work and research. A new guide for practitioners". Second Edition Sage Publications. 2005.
- Miranda, E.; Torres, A.; Rotondo, E. y Mostajo, P. "Perfil de competencias del profesional que cumple funciones de monitoreo, evaluación y gestión de evidencias de programas y proyectos de desarrollo. Un aporte para las decisiones basadas en evidencias. Proyecto Evaluations, contratista de USAID". 2005.
- Morras, Linda y Ba-Tall Oumu. IDEAS slide presentation "Evaluators, competencias and credentials for development evaluators" 2009 publicada por Better Evaluation 2014 https://www.betterevaluation.org/en/evaluation-options/evaluator_competencies
- Ortiz, Maria Elsa y Borjas, Beatriz. "La investigación-acción participativa: aporte de Fals Borda a la Educación Popular. Espacio Abierto, volumen 17, número 4, octubre-diciembre 2008, Universidad de Zulia, Venezuela.
- Patton, Michael Quinn. "Utilization focused Evaluation. The new century text". 3rd. Edition, Sage, 1997.
- Patton, Michael Quinn Basado en el texto "Common Principles. Undergirding Qualitative Inquiry and Humanistic Values" (Exhibit 4.4.) de los handouts del curso de "Qualitative Methods in Evaluation", a cargo del Dr. Michael Quinn Patton. The Evaluators Institute 7mo. Programa de Especialización, sede Washington DC. 23 28 julio 2001. Texto distribuido en el curso de The Evaluators Institute, Washington, 2001.
- Preskill, Hallie y Torres Rosalie T. "Evaluative Inquiry for learning in organizations" Sage Publications, 1999.
- Preval Rotondo, Emma. "Guía de evaluación participativa para proyectos de desarrollo rural cofinanciados por el FIDA en América Latina". Lima, 2001.
- Preval y Quinteros, Gladys. "Manual de formación de facilitadores en metodologías innovadoras de planificación, seguimiento y evaluación para el desarrollo rural. Taller de facilitación de procesos de aprendizaje en PSE", 2008.

Richards, Howard. “La evaluación de la acción cultural. Un estudio evaluativo del Programa Padres e Hijos”. Documentos de trabajo. Centro de Investigación y Desarrollo de la Educación CIDE, noviembre 1982.

Rotondo, Emma y Quintero Gladys. “Estrategias para facilitar procesos participativos multiactorales”, diapositivas del taller pre conferencia ReLAC, Bogotá, julio 2007.

Rotondo, Emma y Gutiérrez, Carlos. “El Seguimiento y la Evaluación por Imágenes. Herramientas para el Aprendizaje en Desarrollo Rural.” Preval y FIDA, 2007.

Rotondo, Emma y Quintero Gladys. “Facilitación de procesos de evaluación y sistematización orientados al aprendizaje”, 4to Encuentro Latinoamericano de Facilitadores, CELF 2012, México.

Rodríguez-Campos, L. Advances in collaborative evaluation. Evaluation and Program Planning, 2012.

Stevahn, L., King, J.A., Ghery, G. & Minnema, J. Establishing essential competencies for program evaluators. American Journal of Evaluation, 2005.

Tapella, Esteban; Rodríguez Bilella, Pablo; Sanz, Juan Carlos; Espinosa Fajardo, Julia. “Siembra y cosecha manual de evaluación participativa”, Deval, Bonn Alemania 2021.

Wilson Grau, Ricardo y Britt, Heather. “Cosecha de Alcances”. Ford Foundation, 2012.

Williams, Bob y Ecosad. “El uso de conceptos de sistemas en el diseño de una evaluación”, documento de trabajo. Lima, febrero de 2017.

LA PARTICIPACIÓN EN LA ACCIÓN HUMANITARIA: ENTRE CONCEPCIONES Y PRÁCTICAS PARA LA EVALUACIÓN

Regislany de Sousa Morais¹
Alcides Fernando Gussi²

INTRODUCCIÓN

En los últimos años, las crisis humanitarias se han vuelto cada vez más multifactoriales, producto de un conjunto de factores superpuestos como el crecimiento demográfico, problemas económicos, desastres naturales y tecnológicos, conflictos, cambio climático, entre otros, y de larga duración temporal. Estas crisis demandan del sistema humanitario el desafío de estructurar respuestas sostenibles a largo plazo que se enfoquen en el fortalecimiento de las capacidades locales.

Sin embargo, el sistema humanitario por medio de sus discursos y prácticas han puesto cada vez más a la comunidad y a las personas afectadas en el centro de las respuestas humanitarias, especialmente con la idea de rendición de cuentas. Además, el sistema humanitario se ha comprometido oficialmente con la calidad y el aprendizaje en el ámbito humanitario

Así, las acciones humanitarias han asumido la participación como una idea que atraviesa el diseño, planificación e implementación de una respuesta humanitaria.

Pero, ¿qué se entiende por participación en documentos de referencia para el sistema humanitario? ¿Cómo posibilitar la participación de comunidades y personas afectadas por crisis humanitarias, específicamente en la evaluación de una respuesta humanitaria? A partir de estas preguntas iniciales esta ponencia, invita al debate sobre la participación en la acción humanitaria con la identificación de los conceptos que más se presentan en los lineamientos y normativas, así como los enfoques y metodologías evaluativas más utilizadas.

Esta ponencia propone contribuir a la discusión sobre el compromiso de las organizaciones humanitarias que llevan a cabo, en el centro de la evaluación, la participación de las comunidades y, a su vez, de las personas afectadas por crisis humanitarias.

METODOLOGÍA

Proveniente de una investigación de maestría titulada “Un Estudio sobre la Participación en la Evaluación de acciones humanitarias: entre concepciones y prácticas” (Morais, 2020), un estudio cualitativo, exploratorio y descriptivo, presentase un estudio bibliográfico y documental para entender la relación entre evaluación de acciones humanitarias y participación.

¹ Magister en Evaluación de Políticas Públicas – Universidad Federal de Ceará, Brasil. regislanymorais@gmail.com

² Antropólogo y doctor en Educación – Universidad Estadual de Campinas – UNICAMP, Brasil. Profesor de la Maestría en Evaluación de Políticas Públicas – Universidad Federal de Ceará-Brasil. alcidesfernandogussi@gmail.com

HALLAZGOS

Ferriz (2011) e Kent (2011) señalan que, en los últimos años, las crisis humanitarias han reunido un conjunto de factores superpuestos como el crecimiento demográfico, problemas económicos, catástrofes naturales y tecnológicas, conflictos, cambio climático, entre otros, volviéndose cada vez más multifactoriales. Las necesidades de las personas afectadas por estas crisis han aumentado debido a la magnitud, complejidad e interconexiones de las crisis humanitarias que perduran por mucho tiempo.

Estos factores, influenciados por un escenario político-económico-cultural globalizado y neoliberal, han exigido respuestas, planes y proyectos de las organizaciones humanitarias, que dialoguen cada vez más de forma receptiva y transparente y que actúen para fortalecer la capacidad de confrontación y resiliencia de las comunidades y personas afectadas, desarrollando una respuesta eficaz y sostenible a largo plazo.

El sector humanitario ha reconocido la importancia de enfocar las necesidades y el potencial de las personas afectadas por crisis humanitarias. Esto se puede verificar con la emergencia de iniciativas para mejorar la calidad y la responsabilidad de las acciones humanitarias que han surgido desde los años noventa. Dos ideas permean el compromiso de involucrar a las personas afectadas en las decisiones que las afectan, retratado en la Norma Humanitaria Esencial y en los Compromisos sobre la rendición de cuentas a las personas afectadas (IASC): la idea de compromiso y la de participación. Estas dos ideas se presentan en algunas guías y lineamientos de organizaciones humanitarias para posteriormente entender cómo aparecen en las evaluaciones de acción humanitaria. Brown y Donini (2014) explican que el término participación en el campo humanitario fue influenciado por Robert Chambers, especialista en enfoques participativos, quien participó activamente en la 29a reunión anual de la Red de Aprendizaje Activo para la Rendición de Cuentas y el Desempeño en la Acción Humanitaria (ALNAP), en 2014, donde se intentó debatir el tema “Implicación de las personas afectadas por la crisis en la acción humanitaria”.

En el documento de referencia de la reunión, Brown y Donini (2014) indican que el término participación se utiliza a menudo en la acción humanitaria como un término intercambiable con la idea de compromiso, o sea: “la participación es la forma más común de compromiso discutida en la literatura”. (Brown y Donini, 2014, p.7). Así se presentan algunas definiciones de participación utilizadas en el campo humanitario: el compromiso de las personas afectadas en una o más fases del ciclo de respuesta humanitaria (documento Participación de las poblaciones afectadas por crisis en la acción humanitaria – ALNAP y URD, 2003); escuchar y responder a los comentarios de las personas afectadas (The Humanitarian Accountability Partnership, 2013); y la participación de las partes interesadas clave en todos los aspectos de un programa (Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Salud Reproductiva en Crisis, 2011).

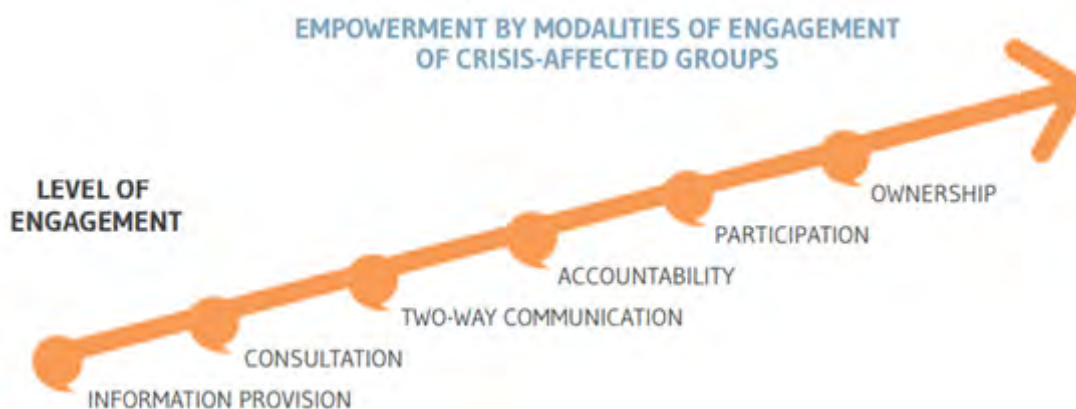
En el mismo documento, los autores señalan que, a los efectos de las discusiones que presentan en el documento de referencia de la 29a reunión de ALNAP, la participación es un enfoque importante para lograr el compromiso, un término amplio que abarca todas

las instancias que rodean la implicación de personas afectadas por crisis humanitarias en la planificación y ejecución de una respuesta humanitaria, como sostienen:

This paper uses ‘engagement’ as a catch-all term to cover all instances of people in crisis-affected communities becoming involved in planning and implementing responses to the crises affecting them. This broad definition covers the entire range of intentional interactions between those providing humanitarian aid and affected people, including activities focused on communication, accountability and participation (Brown y Donini, 2014, p.8).

Brow y Donini (2014) destacan que el término engagement tiene su origen en las teorías de enfoques participativos que surgieron en las décadas de 1970 y 1980, influenciadas por las ideas de Robert Champers y Paulo Freire. Además de la discusión que se desarrollaría en la década de 1990 agrega el fortalecimiento del enfoque de derechos humanos. Para determinar el nivel de compromiso de la población afectada, los autores presentan el siguiente diagrama:

Figura 1. Empoderamiento por modalidades



Fuente: Recuperado de “Rhetoric or reality? Putting affected people at the centre of humanitarian action” de D. Brown y A. Donini, 2015, ANALP, p. 17.

Bajo esta perspectiva, las organizaciones humanitarias reconocen que las personas afectadas son las más capaces de comprender sus problemas, necesidades y desarrollar estrategias de afrontamiento, por lo que deben enfrentar el desafío de definir sus operaciones con base en lineamientos: la información a las personas afectadas y la comprensión de las diferentes vulnerabilidades y capacidades por medio del desarrollo de la participación adaptando las actividades a las prioridades, vulnerabilidades y capacidades de las personas afectadas (Brown Y Donini, 2014).

Un documento de referencia más reciente en el campo humanitario, Notas de Orientación e Indicadores de la Norma Humanitaria Esencial (2015), presenta la siguiente descripción del término participación: “implica possibilitar que las personas afectadas por una crisis humanitaria desempeñen un papel activo en los procesos de toma de decisiones que les afectan” (CHS Alliance, Group URD y Projeto Esfera, 2015, p. 42). Esto pasa por el establecimiento de “pautas y prácticas claras para que las personas puedan participar adecuadamente y velar por que los más marginados y las personas afectadas están

representadas y tienen influencia” (ídem).

El propio Estándar Humanitario Esencial no explica el término participación, pero presenta el concepto de engagement, entendido en este documento como,

the processes by which organisations communicate, consult and/or provide for the participation of interested and/or affected stakeholders, ensuring that their concerns, desires, expectations, needs, rights and opportunities are considered in the establishment, implementation and review of the programmes assisting them. (CHS Alliance, Group URD and the Sphere Project, 2014, p.19).

Por tanto, haciendo referencia a las definiciones presentadas en esta investigación bibliográfica se entiende que los dos términos son muy utilizados en la acción humanitaria, no siendo sinónimos, sino entrelazados, como se puede verificar en el discurso de la Norma Esencial Humanitaria y de Brown y Donini (2014) que indican una relación de similitud e interdependencia entre los dos conceptos. Así, la participación es un enfoque que acompaña al término engagement.

Brow y Donini (2014) afirman que el engagement es una meta, un objetivo a alcanzar por la acción humanitaria, ya que está comprometida con la dignidad de estas personas y la participación constituye un paso hacia el logro de esta meta. Los autores también reconocen que, muchas veces, las pautas y prácticas para lograr este objetivo no son claras y el análisis del tipo de participación incorporado en los diseños de programas y evaluaciones puede indicar pistas sobre el interés y compromiso para lograr el compromiso deseado.

En otra referencia documental al campo humanitario, Developing a participatory approach to involve crisis-affected people in a humanitarian response (ALNAP y Grupo URD, 2009), el manual establece que la definición de participación que utiliza es intencionalmente amplia para poder abarcar un abanico de posibilidades, justificando que las situaciones humanitarias manifiestan algunos desafíos particulares, como la necesidad de una respuesta inmediata, la inseguridad del lugar y el contexto, especialmente en asuntos que abarcan a los temas de protección humanitaria y el potencial de manipulación de su entorno altamente político, siendo, por tanto, a menudo difícil de garantizar la participación de las personas. En este manual, se aborda el término “enfoque participativo”, que significa involucrar a las personas afectadas en la medida de lo posible en un contexto determinado.

Para apoyar la elección de qué tipo de participación es posible, o es de interés desarrollar, el Grupo URD definió una tipología de participación, como abajo:

Tabla 1. Tipos de participación

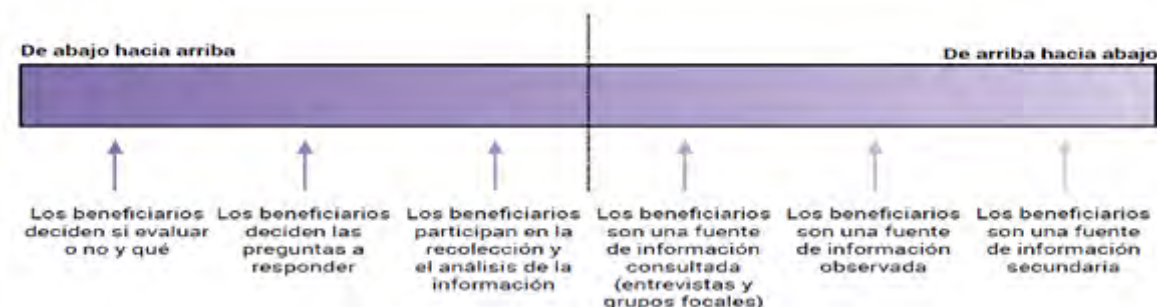
Tipo de participación	Descripción
Participación pasiva	La población afectada es informada de que lo que va a suceder o de lo que ha ocurrido. Si bien este es un derecho fundamental de las personas afectadas, no siempre se lo respeta.
Participación a través del suministro de información	La población afectada provee información en respuesta a preguntas, pero no tiene influencia en el proceso, dado que los resultados de las encuestas no se les comunican ni se verifica su precisión.
Participación por consulta	Se pide a la población afectada que dé su punto de vista sobre un tema en particular, pero no se le da poder de decisión, y no hay garantías de que sus puntos de vista sean tomados en consideración.
Participación a través de incentivos materiales	La población afectada suministra algunos de los materiales y/o el trabajo necesario para realizar una operación, a cambio de un pago en efectivo o en especie por parte de la organización de ayuda.
Participación a través del suministro de materiales, efectivo o trabajo	La población afectada suministra algunos de los materiales, efectivo y/o el trabajo necesario para una intervención. Esto incluye los mecanismos de recuperación de costos.
Participación interactiva	La población afectada participa en el análisis de las necesidades en el diseño del programa y tiene poder de decisión.
Iniciativas locales	La población afectada toma la iniciativa y actúa independientemente de organizaciones o instituciones externas. Si bien puede recurrir a organismos externos para apoyar sus iniciativas, el proyecto es diseñado y dirigido por la comunidad; es la organización de ayuda la que participa en los proyectos de la población.

Fuente: Recuperado de "Participation Handbook for humanitarian field workers", 2015 de Group URD, p. 40.

Esta tipología sigue a la desarrollada por Pretty (1995), quien propuso una tipología de participación compuesta por siete niveles, en los cuales se considera el nivel de poder que tienen los diferentes actores sobre el proceso de toma de decisiones. Para el autor, la participación puede ser manipuladora, pasiva, por consulta, por incentivo, funcional, interactiva y auto movilizada (Pretty, 1995). En la participación manipuladora, el poder de un grupo está representado por un candidato estatal; en participación pasiva, las decisiones se informan a las partes interesadas; la participación mediante consulta requiere escuchar a los diferentes actores, pero no garantiza que sus opiniones sean tomadas en cuenta al tomar una decisión; en la llamada participación por incentivo, el involucramiento se da a partir de incentivos materiales, financieros o simbólicos; la participación funcional se refiere a un tipo de participación que ocurre cuando ya se han tomado decisiones, pero para lograr algún tipo de objetivo es necesario cumplir con este paso; en la participación interactiva se comparte el poder, se comparten las decisiones, los recursos y el interés colectivo es primordial; en la participación por automovilización,

la iniciativa proviene de personas organizadas en un colectivo que se articula y tiene el potencial de expandirse cuando cuenta con el apoyo de otros interesados. Otro punto de referencia que aparece comúnmente en las evaluaciones de la acción humanitaria es el “continuo participativo en la evaluación”, elaborado por la Federación Internacional de la Cruz Roja (2014). La idea se presenta a partir de un diseño de reglas en el que la participación puede variar desde un punto donde los beneficiarios tienen la decisión de hacer la valoración y lo que se evaluará, ocurriendo dentro de una lógica de intervención de abajo hacia arriba, hasta el otro punto donde las personas afectadas son solo una fuente secundaria de información, prominente en una lógica de intervención de arriba hacia abajo.

Figura 2. Participación continua en una evaluación.



Fuente: Recuperado del Departamento de Planificación y Evaluación, 2014 apud ALNAP (2016).

Se desprende del análisis de estas últimas referencias que la participación en evaluaciones de acciones humanitarias sigue una tipología directamente relacionada con los objetivos e intereses que orientan el proceso de toma de decisiones de la organización. En la práctica, cada organización tiene diferentes razones para involucrar a la población afectada en sus respuestas y esto no siempre es explícito (ALNAP, 2016).

Sobre esto, Brown y Donini (2014) identificaron tres tipos de racionalidad que llevan a las organizaciones humanitarias a comprometerse con este involucramiento. La primera es una racionalidad normativa, o racionalidad basada en valores, en la que las organizaciones consideran que involucrar a la población afectada es un deber moral frente al respeto a la dignidad y derechos fundamentales de estas personas. El segundo es una racionalidad instrumental: la implicación aquí aumenta la eficacia de la respuesta. El tercero es la racionalidad emancipadora, donde el compromiso tiene como objetivo abordar las desigualdades estructurales y transformar la dinámica del poder.

Se puede inferir que las siete tipologías señaladas por el Grupo URD y por Pretty (1995) se enmarcan dentro de una de estas tres racionalidades y que, bajo la premisa de una racionalidad emancipadora, la participación interactiva y la participación de iniciativas locales (o automovilización), como define Pretty, abogan por una comprensión amplia del contexto en el que se insertan las comunidades afectadas. Para ello, se plantea la necesidad de pensar en evaluaciones que extrapolen las necesidades técnicas, con foco en resultados, y que extrapolen la idea de consulta con las comunidades y personas afectadas y que les permitan involucrarse de manera efectiva y responsable en los

diferentes momentos de la respuesta humanitaria

Por lo tanto, la selección de una investigación evaluativa que establezca diálogos entre dimensiones subjetivas y los objetivos propuestos en el compromiso de involucrar a la población afectada, hacia la implicación y el respeto de los derechos humanos, es sumamente necesaria en todo el proceso. De estas evaluaciones además de un enfoque tradicional, centrado en resultados e impactos, siempre tienen todos los desafíos de realizar una investigación evaluativa en la multiplicidad y complejidad de los contextos humanitarios.

Hace necesario también considerar las capacidades y habilidades de los evaluadores involucrados en estos procesos, asegurando que tienen, además de conocimientos sobre teorías y metodologías de evaluación, alguna experiencia en el diálogo con poblaciones afectadas por crisis humanitarias y un conocimiento previo del contexto en el que se inserta, de los problemas que enfrentan y de cómo se da la dinámica de las relaciones en este contexto, porque “si hay temas sensibles de protección que abordar, es importante que los miembros del equipo de evaluación tengan las capacidades y la experiencia necesario saber afrontarlos” (ALNAP, 2016).

En el ámbito de las evaluaciones de acciones humanitarias, la emergencia del uso del término engagement en los principales lineamientos para mejorar la calidad de la acción humanitaria han contribuido hacia la incorporación de un abanico de inversiones en experiencias que destacan en los diseños de programas y evaluaciones que complementan la idea de participación, comúnmente conocida como valoraciones participativas.

El enfoque participativo se define en el Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo como un conjunto de metodologías y enfoques basados en la participación de la población local y utilizados para el diagnóstico, ejecución, seguimiento y evaluación de proyectos de desarrollo.

Muchos diseños metodológicos han sido experimentados por organizaciones humanitarias en esta perspectiva y, entre ellos, se destaca el Diagnóstico Participativo Rápido, uno de los enfoques participativos más conocidos en la evaluación de acciones humanitarias (ALNAP, 2016). Destinado a promover la participación de las personas afectadas en todas las fases de un proyecto, desde el análisis y la identificación de prioridades hasta la evaluación (OCDE, 2002), el método tiene su origen en el trabajo de Robert Chompers (1994) y fue ampliamente difundido por las agencias de desarrollo, como el Banco Mundial. La metodología hace uso de varias técnicas de investigación cualitativa, como entrevistas, observación directa, mapeo participativo para realizar un diagnóstico local de la realidad, capturando las vulnerabilidades y potencialidades a partir de la participación de individuos que viven y experimentan la realidad del lugar.

Otras metodologías y enfoques son prometedores dentro de este enfoque participativo, como la Protección basada en la comunidad, un enfoque que “utiliza un enfoque comunitario para diseñar programas que aborden específicamente los problemas de

protección que enfrenta una comunidad” (Cotroneo y Pawlak, 2016). La elección de un enfoque, metodología o un híbrido de instrumentos metodológicos utilizados por varios de ellos se define en la acción humanitaria en función del tipo de respuesta que se ofrecerá, el contexto operativo, las restricciones de acceso a la población afectada y la capacidad operativa de la organización.

Otro término que aparece con menos frecuencia en algunos documentos es “evaluación participativa”, aunque no se ha mencionado en la Guía de Evaluación Humanitaria (ALNAP, 2016). Una definición para ello se presenta en el guía *Developing a participatory approach to involve crisis-affected people in a humanitarian response*,

Participatory Evaluation is defined as an evaluation in which stakeholders involved in the project, from project team members to members of the concerned population, have an opportunity to provide feedback on the project and, if appropriate, to influence its development and/or future projects. Beyond this, it also assesses how stakeholders have been involved in the project and how the participatory approach has been implemented (ALNAP y Group URD, 2009, p. 104).

En este documento, lo que ronda la idea de la evaluación participativa es la de un proceso que brinda la oportunidad de ofrecer retroalimentación a todos los interesados, incluidos los afectados, y así influir en el curso de la respuesta que se está desarrollando o indicar las lecciones aprendidas que serán incorporadas en respuestas futuras.

Este entendimiento se acerca a la definición teórica de la OCDE (2002), para la cual la evaluación participativa consiste en una evaluación en la que los representantes de las entidades y sus beneficiarios trabajan juntos en el diseño, implementación e interpretación de una evaluación, y así abogan por la participación de las partes interesadas con la idea de favorecer la permeabilidad y la apropiación de las lecciones aprendidas.

Como se ha planteado, el término evaluación participativa no aparece en la guía de ALNAP así como no aparece como una idea prevalente en los documentos analizados, pero, en ese momento, es importante traer la idea que tiene la OCDE de evaluación participativa.

Todos los términos presentados aquí son fundamentales para que sea posible entender lo que se dice cuando se trata de participación en evaluaciones de acción humanitaria. A través del análisis de los documentos, se identificó que hay un concepto amplio de participación y ella se define en grados, siendo vista como un nivel importante para lograr el empoderamiento, que, a su vez, es una meta a alcanzar por las organizaciones humanitarias, convertidas en compromisos y estándares internacionales que orienten a las organizaciones humanitarias a lograr mejores resultados en este objetivo.

Es importante destacar que, a pesar de todos los esfuerzos realizados, aún queda un largo camino por recorrer para cumplir con este compromiso y esta conclusión fue indicada en una encuesta realizada en siete países (Afganistán, Bangladesh, Haití, Irak, Líbano, Somalia y Uganda), entre los años 2016 y 2018, con el objetivo de monitorear avances de las metas del Gran Pacto, entre ellas, involucrar a las personas afectadas por

crisis humanitarias en las decisiones que las afecten. En la última ronda de la encuesta, realizada en 2018, en la que participaron 5.000 personas afectadas y 1.500 trabajadores humanitarios, encontraron que 58% de las personas afectadas consideraban que las acciones aportaron “nada” o “casi nada” a su empoderamiento.

Las organizaciones humanitarias tienen como objetivo hacer posible, a partir de sus respuestas, programas y proyectos, para involucrar la población afectada por crisis humanitarias, lo que se establece en los lineamientos y estándares técnicos. Sin embargo, queda un camino por recorrer, pues las condiciones de trabajo para el desarrollo de prácticas evaluativas en algunos contextos humanitarios desafían el compromiso de la participación, tales como, la inseguridad de algunos contextos, las barreras lingüísticas y culturales, la urgencia y el tiempo y la especificidad de trabajar con poblaciones traumatizadas por la situación que las aqueja (ALNAP, 2016).

Además, queda observar si las organizaciones colocan este compromiso como una de sus prioridades organizacionales (Kaiser, 2000). Sobre esto, Kaiser (2000) señala que las organizaciones tienen intereses en juego, como la rendición de cuentas a los financiadores, el control institucional de la respuesta y la coherencia política.

Como se observa, la participación aparece en los documentos y normativas del sector humanitario como un proceso que permite a las personas afectadas por crisis humanitarias tener espacio para incidir en la toma de decisiones dentro del ciclo de una respuesta humanitaria, contribuyendo al análisis de vulnerabilidad, necesidades u otros aspectos específicos de la respuesta, pero no se menciona que la participación está, de hecho, incluida en los procesos de toma de decisiones (Bronw y Donini, 2014).

Así, si la participación está presente en las normas y lineamientos del sistema humanitario, como es un atributo evaluable de aprendizaje y responsabilidad para una respuesta humanitaria, todavía se hace necesario, para que la participación sea efectiva, que la organización humanitaria tenga claro sus principios, valores y enfoques, el tipo y grado de participación que se busca, adaptado a las necesidades del contexto en el que trabaja (Bronw y Donini, 2014).

CONCLUSIÓN

Las discusiones realizadas llevan a la conclusión de que el debate sobre la participación en la acción humanitaria es amplio y desafiante. Es importante resaltar la necesidad de comprender las particularidades de los contextos humanitarios, pues las condiciones impuestas de seguridad, acceso y la urgencia son factores que inciden directamente en el alcance de las evaluaciones para incorporar la participación efectiva, siendo algunos contextos completamente limitantes.

La participación en la acción humanitaria se configura como un campo de investigación importante y necesaria sobre todo para en el contexto de América Latina. La región reúne varios centros de estudios e investigaciones que discuten la participación, siendo la cuna de las mayores influencias teóricas sobre este tema; así como en América Latina

también se han estructurado redes profesionales de evaluadores que trabajan en las más diversas perspectivas de evaluación, contribuyendo significativamente hacia a la construcción y posicionamiento del campo de la evaluación. También es importante considerar que América Latina es un campo de contextos humanitarios múltiples y distintos, en tipos de crisis y respuestas humanitarias, lo que permite un rico intercambio de conocimientos y experiencias entre las organizaciones y los trabajadores humanitarios que trabajan en la región.

REFERENCIAS

- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action. (2016). Guía de evaluación de la acción humanitaria. Londres, UK, Guía de ALNAP.
- Active Learning Network for Accountability and Performance in Humanitarian Action. (2010) The state of the humanitarian system: assessing performance and progress – a pilot study. London, UK: ANALP.
- Armiño, K. P. (2000). Diccionario de Acción Humanitaria y Cooperación al Desarrollo. Icaria: Hegoa.
- Asociación Esfera. (2018). Manual Esfera: Carta Humanitaria y Normas Mínimas para la respuesta humanitaria. (4a ed.). Ginebra: Asociación Esfera. Recuperado de: www.spherestandarts.org
- Brown, D., Donini, A. (2014). Rhetoric or reality? Putting affected people at the centre of humanitarian action. Londres, UK: ANALP.
- Core Humanitarian Standard. (2014). Norma Humanitária Essencial para a Qualidade e Prestação de Contas. CHS Alliance, Group URD, Projeto esfera.
- Core Humanitarian Standard. (2015). Norma Humanitária Essencial para a Qualidade e Prestação de Contas. CHS Alliance, Group URD, Projeto esfera.
- Chambers, R., Guijt, I. (1995). DRP: ¿después de cinco años, en qué estamos ahora? Revista Bosques, Árboles y Comunidades Rurales (26), 4-44.
- Cotroneo, A., Pawlak, M. (2016). Community-based protection: the ICRC approach. [S.I]: ICRC.
- Projeto Esfera. (2011). Carta Humanitaria y normas mínimas para la respuestas humanitarias. Reino Unido: El Proyecto Esfera.
- Ferris, E. (2011). Las “megatendencias” y el futuro de la acción humanitaria. International Review of the Red Cross. (884).
- Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Federación Internacional. (2010). Owner-Driven Housing Reconstruction Guidelines. Ginebra.
- Morais, R. S. (2020). Um estudo sobre a participação na avaliação de ações humanitárias: entre concepções e práticas. (Dissertação de mestrado). Universidade Federal do Ceará. Fortaleza.
- Kaiser, T. (2000). Promise and practice: participatory evaluation of humanitarian assistance. Forced Migration – Review 8. Switzerland: UNICEF.
- Kent, R. C. (2011). Planificar desde el futuro: un cambio de perspectiva. International Review of the Red Cross, (884).
- Pretty, J. N. (1994). Alternative systems of inquiry for a sustainable agriculture. Institute of Development Studies Bulletin, 25, 37–48.
- Pretty, J. N. (1995). Regenerating Agriculture: Policies and Practice for Sustainability and Self-reliance. Washington, DC: National Academy Press.

MESA 22

Evaluación participativa 2

Experiencias comparadas de evaluación con participación: uso, utilidad y retos en el contexto de la Agenda 2030¹

JAlejandra Gómez Fonseca²
Juan Murciano Rosado³

Contextualización del origen y finalidad de las experiencias piloto

El Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo (DEval) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica de Costa Rica (MIDEPLAN), lideran desde el 2014 el proyecto Focelac⁴. Su objetivo es fortalecer las capacidades en evaluación y el trabajo en red en países seleccionados de América Latina y el Caribe, conformando una plataforma de actores que son apoyados para que vayan asumiendo un rol cada vez más importante para la evaluación en el contexto de la Agenda 2030.

La importancia del contexto, no dejar a nadie atrás o fomentar la participación de todos los actores, son principios que inspiran la Agenda 2030 y deben ser incluidos en la evaluación. La apertura a la participación de la población meta de las intervenciones y de los grupos de interés en ellas implicados, facilitan la respuesta a estos principios e impulsan nuevas dinámicas colaborativas y de corresponsabilidad como las que demandan los retos del desarrollo sostenible y la multidimensionalidad de las problemáticas que se enfrentan.

Estos cuestionamientos sobre la participación de actores sociales en procesos de evaluación, sus oportunidades y retos en el contexto de la Agenda 2030 motivaron una serie de actividades investigativas que derivaron en dos líneas de trabajo de Focelac: evaluación participativa y participación en procesos de evaluación.

En la primera, el interés se centra en evaluaciones realizadas por la población destinataria de las intervenciones que se evalúan junto a otros actores implicados en ellas, mediante el acompañamiento de un/a facilitador/a que les capacita y apoya el proceso para que llegue a buen fin. Y, en la segunda línea, el interés se centra en fomentar la participación en todo el proceso de la evaluación, no sólo durante su realización, sino que busca que, desde su dirección, gestión y acompañamiento, se sume a la población destinataria y a los actores vinculados con la iniciativa como sujeto activos en los equipos tomadores de decisiones estratégicas sobre qué, cómo y para qué se evalúa. En esta segunda línea se adscriben las experiencias que aquí se presentan.

Tomando como referencia los aprendizajes generados en las actividades realizadas, MIDEPLAN publicó en 2019 una Guía de Evaluación con Participación⁵, orientada a facilitar la integración de diferentes grupos de actores a lo largo de las evaluaciones.

¹ Esta comunicación constituye un avance del trabajo de sistematización que se lleva a cabo en el proyecto Focelac+ gracias a la implicación de los equipos técnicos de las evaluaciones con participación que se desarrollan en Costa Rica y en el Estado de Jalisco.

² Politóloga Especialista en Gestión y Control de Políticas Públicas- FLACSO Argentina, Evaluadora en Focelac+, Alejandra.gomez@deval.org

³ Experto en Evaluación de Políticas Públicas, Director del Instituto de Economía- Universidad Complutense de Madrid, Evaluación y Empleo, juanmurciano@ie3e.es

⁴ Anteriormente FOCEVAL (2014 a 2018), y renovado desde principios de 2021 bajo la denominación de Focelac+.

⁵ Puede descargarse en <https://documentos.mideplan.go.cr/share/s/LTF813HsQJC0HHGLKgdMAw>

Pensada, escrita y publicada esta Guía para impulsar y acompañar evaluaciones con participación, sin embargo, se hacía necesario “darle vida” mediante su aplicación a contextos particulares, con necesidades específicas y trayectorias evaluativas diversas, generando así evaluaciones piloto y un caldo de cultivo para el aprendizaje en la región.

En este contexto, la publicación de esta guía, junto a exitosas experiencias de la región con enfoques de evaluación participativa, ha despertado el interés de diversas unidades de evaluación de países vecinos, fraguando un convenio de colaboración entre los Gobiernos de Costa Rica, a través del MIDEPLAN, y el estado de Jalisco, México, a través de la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Esta colaboración tiene como finalidad explorar y experimentar estas evaluaciones con participación, para calibrar su potencialidad y su encaje en los procedimientos de evaluación de la institucionalidad pública.

En este contexto, el rol de Focelac se ha concentrado en aportar los recursos, técnicos y financieros, que faciliten la integración de la participación en las experiencias. Por un lado, se atienden los costes añadidos que pueda conllevar la participación. Y, por otro lado, se brinda una consultoría técnica para asesorar a las unidades de evaluación sobre la integración de la participación en el proceso, acompañando y sistematizando la experiencia para identificar aprendizajes y ofrecer insumos que permitan retroalimentar y fortalecer la orientación práctica de la Guía de Evaluación con Participación.

Planteamiento y elementos innovadores en el contexto de la Agenda 2030

En Focelac+ pensamos que en la medida en que sea posible ampliar la participación de grupos de interés en la toma de decisiones relacionadas con la gestión de las evaluaciones, más fácil será que de la evaluación se extraigan resultados esperados por un grupo más amplio de actores y, por lo tanto, existirán más oportunidades de aprendizaje y aplicación de las medidas de mejora que se deriven. Asimismo, en la medida en que el proceso de evaluación se convierte en un ejercicio de comunicación entre grupos de interés, esto puede resultar en una mejor comprensión colectiva del programa evaluado y de la diversidad de planteamientos en torno a su mejora, para desplegar procesos de co-creación.

La hipótesis de trabajo es que las evaluaciones que comparten su dirección y gestión con los actores implicados en las intervenciones evaluadas, permiten no solo responder a los retos que plantea la Agenda 2030, sino que contribuyen al logro de los ODS, aumentando la utilidad y uso de la evaluación y su incidencia en las políticas públicas. Esta contribución se despliega a través de una representación de la comunidad local y un conjunto de agentes implicados que se comprometen con la resolución de las problemáticas que les afectan, y Gobiernos que amplían los espacios de participación como mecanismos de construcción para la toma de decisiones, y someten las deliberaciones a éstos, como algo consustancial del ejercicio del poder que les fue conferido.

Desde esta óptica, las evaluaciones que incluyen la participación de la ciudadanía y de los diversos actores implicados en las intervenciones poseen elementos que las hacen

únicas, relevantes y necesarias en muchísimos casos. La inclusión de la población usuaria de las intervenciones como actor fundamental dentro de la evaluación, hace que sus repercusiones trasciendan una perspectiva centralizada, desplegando un proceso inclusivo, de aprendizaje múltiple, empoderamiento e incluso desde un abordaje político, de justicia social.

Y es en este contexto, donde las evaluaciones con participación emergen como el escenario ideal para atender desde la evaluación los retos que plantean los ODS ante su compromiso por no dejar a nadie atrás. Esto es así no sólo por la sensibilidad que estas evaluaciones puedan tener hacia grupos que sufren rezagos en el ejercicio de sus derechos, sino porque las plataformas de actores que se configuran para gestionarlas constituyen un escenario muy adecuado para darles cabida y voz en la evaluación de las intervenciones que les afectan, contribuyendo a su empoderamiento y apropiación. De esta manera, contemplando la diversidad desde el diseño de la evaluación, es como se puede interpelar a las políticas públicas para dictaminar en qué medida continúan con una orientación generalista, desde la conciben a su población meta como un todo homogéneo, diseccionada en uno o varios grupos a lo sumo, o bien transitan hacia respuestas mucho más focalizadas, y personalizadas, integrando un enfoque interseccional.

Yesque, el reconocimiento de la complejidad y la multidimensionalidad de las problemáticas globales a las que nos enfrentamos, visualizadas en los ODS, afectan a múltiples políticas y sectores y entran de lleno en los ámbitos competenciales de múltiples niveles de Gobierno, por lo que su tratamiento y la evaluación de las intervenciones públicas que las abordan, conduce necesariamente a la participación, multinivel, multiagente y multisectorial (Osuna, et. al., 2006). La relevancia que adquieren estas cuestiones sobre interdependencia y complejidad ha llevado a que el Comité de Ayuda al Desarrollo de la OCDE, en su proceso de revisión y ajuste al contexto y retos que marcan la Agenda 2030 y los ODS, proponga un nuevo e importante criterio para las evaluaciones de desarrollo, la coherencia, con el objetivo de reflejar mejor las conexiones, el pensamiento sistémico y las dinámicas asociativas que requieren las intervenciones (OCDE, 2021). Emerge así una gran oportunidad para explorar evaluaciones con participación y a su vez un reto de primera magnitud, concretado en la propia configuración y mapeo de actores que deben y pueden sumarse a estos ejercicios colectivos para la mejora de las intervenciones.

Dentro de estos procesos cada actor cumple un rol distinto y fundamental, donde las instituciones rectoras de la evaluación, desde su posición, pueden asumir la responsabilidad de fomentar estas evaluaciones y comprometerse de lleno con estos procesos inclusivos.

Entendemos que las evaluaciones con participación son procesos adaptables al marco normativo y procedimental de las administraciones públicas en los que se busca incorporar esta participación consciente, intencional y organizada. Por ello, es relevante que las experiencias piloto estudien la factibilidad de incorporar la participación en los procedimientos habituales de evaluación, así como los requerimientos que conlleva la configuración, gestión y dinamización de estas plataformas multiactor (o “equipos de

gestión ampliados”), que reúnen a las instituciones competentes en las problemáticas multidimensionales que atienden las intervenciones y a su población destinataria.

Para las instituciones gestoras de los programas, especialmente desde la administración pública de un país, la participación hace que las reglas del juego cambien por completo, los roles de poder se nivelan y existe una mayor apertura y horizontalidad desde el inicio. El manejo de estos cambios varía dependiendo de cada gestión, el nivel de participación también, sin embargo, el compromiso por parte de estos actores es fundamental para el entendimiento de la evaluación desde una perspectiva constructiva.

Es aquí donde reside una de las principales fuentes de innovación de esta experiencia, pues es la institucionalidad pública la que abandera este proceso para integrar la participación en la evaluación de sus políticas, programas y proyectos; y lo hace como una vía experimental para mejorarlos, enriquecerlos y sistematizarlos, con evaluaciones estratégicas que forman parte de sus respectivas Agendas y Planes periódicos de evaluación.

Ha surgido así la oportunidad de experimentar cómo, bajo unas mismas pautas generales, las que ofrece esta Guía de Evaluación con Participación, distintas institucionalidades públicas pueden integrar y desarrollar la participación en sus evaluaciones. Este importante espacio de aprendizaje, encuentra múltiples factores que le añaden valor, como su aplicación en un ámbito nacional y en otro subnacional; en contextos territoriales con trayectorias consolidadas en materia de evaluación, pero con diferentes marcos normativos e institucionales; uno con estrategia articulada de evaluación y otro con política nacional de evaluación, entre otras muchas singularidades. En el siguiente apartado se abordan estas particularidades de las experiencias piloto de evaluación en Costa Rica y Jalisco.

Caracterizando las experiencias piloto de evaluación con participación

En Costa Rica se desarrolla la evaluación con participación del Programa Promoción de la Autonomía Personal para Personas con Discapacidad, organizado por el Consejo Nacional de Personas con Discapacidad (Conapdis). Este programa busca contribuir a que las personas con discapacidad, en situación de pobreza, ejerzan su derecho a la autonomía personal a través de asistencia humana e insumos de apoyo, de manera que puedan controlar, afrontar, tomar y ejecutar sus propias decisiones.

Y, en el estado de Jalisco, México, se lleva a cabo la evaluación con participación del Programa “Mi Pasaje” de ayudas para el transporte a personas con discapacidad, adultos mayores y estudiantes. Este programa tiene como finalidad proporcionar la accesibilidad del servicio público de transporte como vía para favorecer la movilidad y la participación social y económica de estos grupos de población.

En el caso de Costa Rica, el Área de Evaluación y Seguimiento del MIDEPLAN, ostenta la rectoría del Sistema Nacional de Evaluación, y la apertura de los procesos de evaluación forma parte de su política nacional de evaluación. Si bien su experiencia se concentra en

la gestión interinstitucional de estos procesos más que en la integración de la población beneficiaria y otros stakeholders desde el diseño de la evaluación.

En el caso del estado de Jalisco, la unidad de evaluación del Gobierno se constituye como Dirección General de Planeación y Evaluación Participativa, adscrita a la Secretaría de Planeación y Participación Ciudadana. Esta adscripción institucional hace que la participación forme parte esencial del espíritu y ámbito competencial de esta unidad.

Estas experiencias comenzaron su andadura en el último trimestre de 2019, y realizaron en noviembre de ese año talleres participativos presenciales para planear sus evaluaciones con participación. La irrupción de la pandemia provocada por la Covid-19 y el consiguiente confinamiento domiciliario, no sólo alteró los ritmos de implementación previstos, sino que ha requerido replanteamientos y reajustes para mantener los procesos a través, esencialmente, de la virtualidad y el trabajo a distancia.

Mientras que la experiencia en Costa Rica inició en 2021, la comunicación de sus resultados en Jalisco se encuentra finalizando la elaboración del informe de evaluación.

Ambas experiencias han aplicado los mismos pasos y etapas durante su planeación y realización y, durante 2021, harán lo propio para promover el uso de las evaluaciones, elaborando sus planes de acción o mejora, y dándoles el seguimiento requerido.

La elección de los programas, el mapeo de actores, la configuración de los equipos técnicos que pilotan la evaluación y de los equipos ampliados que las acompañan y supervisan, el rol que juega en estas estructuras la población destinataria de los programas, las dinámicas de co-creación desplegadas para promover la conceptualización y el encargo participativo de las evaluaciones, son ámbitos en los que ya emergen aprendizajes.

Esta comunicación presenta una síntesis preliminar de avances de estas evaluaciones con participación, poniendo énfasis en las particularidades que están determinando sus diferentes modalidades de implementación, en las dificultades y retos que están enfrentando y en las respuestas ofrecidas para superarlos.

Lecciones aprendidas de las evaluaciones con participación

(i) Apuesta decidida y sistemática

La Guía de Evaluación con Participación ofrece el marco de referencia para estas experiencias. En ella, se define la participación como el involucramiento activo de actores en el proceso de evaluación (MIDEPLAN, 2019). Este involucramiento atiende a los derechos y deberes de participación que ostentan las personas participantes en las intervenciones para decidir sobre el proceso de evaluación y asumiendo responsabilidades, que exigen la negociación y consenso entre actores implicados (MIDEPLAN, 2019). Asimismo, reconoce las múltiples formas en las que puede manifestarse esta participación a lo largo de un proceso de evaluación, considerando dos niveles, alto y bajo, atendiendo a cómo se toman las decisiones por parte de los actores y a la frecuencia de su participación.

Esta Guía presenta un proceso de evaluación articulado en tres etapas y nueve pasos: (i) Etapa Planear (identificación del equipo responsable; mapeo de actores; delimitación del objeto; formulación de objetivos y preguntas); (ii) Etapa Hacer (recolección de información; elaboración del informe de evaluación; comunicación de resultados); y (iii) Etapa Usar (elaboración del plan de acción y seguimiento al plan de acción).

Es este marco de trabajo el que han compartido las dos experiencias que aquí se presentan. A partir de esto hemos apreciado la importancia que conlleva generar un ámbito propicio para desplegar una evaluación con participación, encontrando sinergias entre instituciones y dependencias comprometidas con la participación y anuentes a explorar nuevos ámbitos evaluativos, que pueden llegar a requerir “salir de su zona de confort”.

En este sentido, las dos experiencias comparadas, desplegaron una etapa inicial de sensibilización, para presentar las oportunidades que ofrecen las evaluaciones con participación a las dependencias que pudieran estar interesadas en sumarse a esta iniciativa, poniendo a su servicio apoyo técnico y capacitación para liderar con éxito estas iniciativas.

A la hora de identificar qué intervención se somete a una evaluación con participación, es importante tener en cuenta que uno de sus objetivos es precisamente facilitar la incorporación de la participación en los procesos de la institucionalidad pública. También es un objetivo contribuir a cambiar la percepción social sobre una problemática o sobre un grupo de población y sus necesidades, pues propician el diálogo entre actores y facilitan la comprensión; y además coadyuvan a evitar que las evaluaciones perpetúen las visiones parciales o sesgadas que sobre estas cuestiones imperen en la sociedad y puedan permear las intervenciones, pues la participación de sus protagonistas puede ayudar a revertirlo.

Etapa 1. Planear evaluaciones con participación.

La práctica ilustra que en estas evaluaciones se configura un equipo promotor, conformado por la unidad que ostenta la rectoría de evaluación, a la que, una vez que se elige la intervención a evaluar, se suma la dependencia responsable de la misma. Y, entre ambas, se suscribe un compromiso para impulsar la participación, aventurando desde entonces un mapeo preliminar de actores. Las experiencias muestran la importancia que adquiere este paso en una evaluación con participación, pues no sólo pueden quedar fuera actores relevantes, sino que es tan importante lograr la implicación de quienes mayor influencia tienen en la toma de decisiones, como conseguir una convocatoria relevante entre la población destinataria y entre las entidades y organizaciones que la representan. Cuanto más rica y diversa es esta muestra de decisores, actores y personas beneficiarias, mayor sentido y oportunidad adquiere la participación en esta evaluación y mayores serán las expectativas de que se mantenga el compromiso durante el proceso, como antesala de un mayor uso. Ha sido este un aprendizaje importante, pues es la diversidad del grupo la que genera los aportes que despiertan el interés de los actores, que van apreciando la utilidad de compartir sus visiones, y esto nutre su interés para

seguir participando.

La secuencia del proceso de planeación condujo a la organización de un espacio dedicado a la construcción colectiva y co-creación: los talleres participativos de planeación. Es en estos talleres donde se fragua la conformación del equipo responsable de la evaluación con participación, o equipo ampliado como se denominó en estas experiencias, pues es ahí donde los actores invitados toman conciencia del proceso y donde se va decantando su voluntad y compromiso para mantenerse en el mismo. Desarrollados de manera presencial, además de canalizar la planeación, estos talleres permitieron: alentar la construcción colectiva de conocimiento sobre las intervenciones; fomentar el desarrollo de capacidades para la evaluación; generar confianza en el grupo para su conformación como equipo; y desarrollar sus habilidades para el trabajo en equipo.

Todo esto, ha generado la co-creación de una propuesta evaluativa de preguntas, objetivos y criterios, adaptados a cada realidad, comprendidos, internalizados, compartidos y negociados, como piedra angular para impulsar su apropiación del proceso.

Otro aspecto importante de estos talleres es que permiten que los actores convocados puedan conocer qué conlleva un proceso de esta naturaleza y qué involucración requiere la participación que se le solicita. Esto hace que comiencen a percibir los beneficios que pueden derivarse para sus intereses y para su comunidad, interiorizando así para qué se hace la evaluación y por qué es importante su participación. Y, dado que es difícil que los niveles de implicación individuales puedan ser homogéneos durante el proceso, se ha revelado muy pertinente conformar un equipo a dos niveles: estratégico y operativo.

Las decisiones más estratégicas del proceso, descansan en el equipo que reúne a todos los actores convocados a la planeación de la evaluación, el denominado Equipo Ampliado (EA), cuyas convocatorias son más espaciadas en el tiempo e implica menor dedicación relativa. Y, para el trabajo más operativo, se conforma otro equipo, denominado en estas experiencias Equipo Técnico (ET), en el que una muestra de estos actores se compromete a mantener la mayor dedicación que demanda el día a día de la gestión de la evaluación. Esto contribuye a mantener un compromiso sostenido, canalizando dos alternativas según el nivel de involucramiento que cada cual pueda asumir en cada momento del proceso.

Esta configuración de los equipos es especialmente importante, pues es la participación en ellos lo que permite que los actores tengan incidencia en la toma de decisiones sobre la evaluación, por lo que su compromiso sostenido es un factor determinante en las evaluaciones con participación. Si se espera que la participación genere una mayor aceptación de los resultados y recomendaciones de la evaluación, es necesario que los actores mantengan su implicación durante el proceso, pues es lo que permite que vayan conociendo cómo se construye la metodología, que vayan conociendo y procesando los hallazgos, y cómo estos sustentan las conclusiones e iluminan las recomendaciones.

Un factor que facilita esta participación es la figura de un perfil facilitador para la planeación de la evaluación, una persona fuera de estos equipos, que permite situar en

pie de igualdad a los actores, evitando que alguno asuma la dirección y propiciando el diálogo.

Junto a ello, se ha revelado como un factor positivo, que una representación de los grupos de población a los que se dirigen las intervenciones se integre, además de en el Equipo Ampliado, en el Equipo Técnico, asumiendo mayor compromiso con la gestión de la evaluación. Esto facilita el diálogo con la población beneficiaria integrada en estas estructuras de participación que constituyen estos Equipos Ampliados, pues son sus representantes en el Equipo Técnico los que les mantienen informados de los avances y quienes van dinamizando su participación. Además de mantener esta comunicación ágil en la planeación y propiciar su apropiación, este mayor involucramiento de personas beneficiarias adquiere más importancia en la realización de la evaluación, canalizando insumos al planteamiento del equipo evaluador y para adecuar las herramientas de recolección de información a sus realidades y capacidades.

El producto de la co-creación que genera estos talleres es un insumo clave para que las unidades de evaluación puedan definir los Términos de Referencia (TdR) para la contratación del equipo de evaluación con el que contaron las evaluaciones. Si bien la Guía de Evaluación con Participación no se ciñe a que este equipo deba ser externo (dejando la puerta abierta a que el grupo de actores se constituya como equipo evaluador), lo cierto es que las experiencias piloto así lo contemplaron.

Antes de la publicación de estos TdR se ha revelado importante habilitar un espacio para su validación por parte del Equipo Ampliado, que les permite refrendar que su trabajo de construcción colectiva tiene un reflejo adecuado en el encargo evaluativo, y ofrece la posibilidad de incorporar ajustes si fuese necesario. Estas devoluciones permiten mantener activa la participación y favorecen la apropiación, determinantes ambos del uso.

La planeación se cierra con la contratación de un equipo evaluador, tarea que ha puesto de relieve la dificultad que aún supone para las unidades de evaluación trasladar en unos TdR qué espera del equipo evaluador en cuanto su contribución para favorecer la participación. Cómo apuntan Grove y Guijt (2015), asociar participación con el uso de determinadas técnicas puede ser problemático, pues no hay técnicas participativas en sí mismas, sino que dependerá del uso que se haga de ellas. En estas evaluaciones, lo que se precisa es conocer para qué se quiere potenciar esta participación, pues esto lo que se debe saber trasladar a los equipos de evaluación, de manera que permita acomodar el proceso y el método.

2. Etapa II: hacer evaluaciones con participación.

En esta segunda etapa en las experiencias piloto estuvo marcada por el contexto definido por la pandemia, especialmente a partir de marzo de 2020, que ha determinado su marco de posibilidades y su horizonte temporal, especialmente en la recolección de información.

Los requerimientos de la gestión de la evaluación se acrecientan cuando se aplican esquemas con participación, exigiendo compromiso, dedicación y esfuerzos adicionales para la coordinación y comunicación. Estas exigencias de coordinación se vieron reforzadas cuando requirieron combinar espacios de trabajo presencial, virtual y semipresencial, pues demandan una comunicación constante y asertiva.

Asimismo, las experiencias ilustran la importancia de contar con apoyo técnico y financiero desde el inicio, como el que ofreció Focelac, tomando en consideración que los espacios de participación en estas evaluaciones forman parte de todo el proceso evaluativo.

Durante esta etapa son también muy diversas las alternativas y momentos en los que cabe integrar la participación en los equipos que gestionan la evaluación. Uno de los momentos más destacados ha sido la elaboración del plan de trabajo y el desarrollo de instrumentos para la recolección de información, pues ha permitido la colaboración con el equipo evaluador, para optimizar la planificación del trabajo de campo y para el ajuste de estos instrumentos a la realidad y las condiciones de la población a la que se dirigían.

Otras alternativas en las que se ha puesto de relieve la oportunidad de esta colaboración entre Equipos Ampliados y equipos evaluadores ha sido la incorporación de talleres para la validación de teoría de la intervención por parte del EA; o la definición con este equipo de los “términos” y “parámetros” de la evaluación (criterios de evaluación, dimensiones de análisis, escalas de valoración, etc.).

No obstante, capitalizar los aportes de una participación diversa requiere una importante labor de coordinación y comunicación, junto a un compromiso sostenido de los actores. Para ello, ha sido importante programar el trabajo de estos equipos (ET y EA), incorporando actividades preparatorias cuando el proceso evaluativo estuvo pendiente de algún hito administrativo o de alguna entrega por parte del equipo evaluador (preparar comunicaciones para incentivar la participación de la población meta en la recolección de información; o capacitarse para el diseño, aplicación o interpretación de alguna técnica de recolección de información aplicada en la evaluación, entre otras).

Durante esta etapa ha surgido un debate sobre la idoneidad de determinadas técnicas para favorecer la participación y, sobre el rol que deben jugar en ellas los actores implicados en la evaluación (elección, diseño, aplicación, uso o comprensión). Es la propia finalidad de la participación en el proceso evaluativo la que permite deducir la función que juegan las técnicas, cuáles pueden ser más apropiadas y qué rol pueden jugar los integrantes del EA y que, en todo caso, requerirá un ajuste entre sus capacidades y la curva de aprendizaje.

En cuanto al rol del EA en esta etapa puede destacarse su contribución en la elaboración de instrumentos para favorecer la participación de las personas usuarias en las técnicas de recolección de información. En la evaluación realizada en Costa Rica se elaboraron vídeos y audios para su distribución telefónica, con mensajes dirigidos a la población

con discapacidad usuaria del programa: (i) comunicando la finalidad de la evaluación o el inicio del trabajo de campo; (ii) explicando las técnicas en la que le podrían ofrecer participar; o (iii) quién y por cuáles medios los podrían contactar. La distribución de estos mensajes ha facilitado la aceptación de citas para entrevistas o encuestas en un contexto de pandemia.

Y, en cuanto a la elaboración del informe, pueden destacarse dos aspectos importantes para integrar la participación: convocar talleres de participación con el EA para la validación de hallazgos y la construcción de conclusiones, o bien para la participación en la elaboración contextualizada de recomendaciones; propiciando en ambos casos un trabajo colaborativo con el equipo evaluador.

3. Etapa III: usar evaluaciones con participación.

Es el uso esperado de las evaluaciones uno de los ámbitos de interés que se quieren contrastar con estas experiencias. Es decir, en qué medida, lograr una mayor y mejor participación en las evaluaciones puede ser una garantía de un mayor y mejor uso.

Como se mencionó, las experiencias piloto se encuentran ya sea finalizando la fase de hacer, como es el caso de México, o entrando a la etapa de uso, en el caso de Costa Rica. Es por esta razón, que todavía se espera conocer cuáles serán las repercusiones de una Evaluación con Participación en el uso de las recomendaciones presentadas en el informe.

Sin embargo, durante el proceso, previo a esta etapa, se pueden identificar factores que buscan favorecer el uso de la evaluación. La intención del fomento del uso no se muestra sólo en aquellos esfuerzos implementados en esta última etapa, sino que la apertura de estos procesos a una participación en los diferentes espacios de construcción y toma de decisiones, anticipa una apropiación del proceso y por tanto de los resultados del mismo.

En la experiencia de la evaluación con participación desarrollada en Costa Rica, que actualmente se encuentra en la comunicación de sus resultados como “antesala” del uso, se aprecia ya sin lugar a dudas la implicación que estos equipos ampliados están teniendo en las diversas presentaciones que se están realizando de la evaluación. Esta suma de expectativas de cambio que se está despertando en torno a este proceso, supone un escenario idóneo para construir planes de acción y compromisos para la mejora efectiva de las políticas, erigiéndose en acicates y palancas para el cambio y la incidencia efectiva de las evaluaciones.

Es importante señalar que esto llegará a las conclusiones previstas, siempre y cuando esta participación se promueva de manera consciente e integre las consideraciones necesarias a partir de las características de aquellos actores participantes del proceso.

Con esto se busca hacer referencia a que dentro de una evaluación con participación existe una premisa del fomento del uso de la evaluación, ya que, durante todo su

proceso quienes participan de la evaluación, construyen en conjunto sus objetivos, aquellas preguntas que buscan responder, las inquietudes que presentan, los cambios que quieran ver y sobre todo la mejora que buscan alcanzar con el esfuerzo invertido en todo el trabajo evaluativo.

Es así como esta última etapa, tan fundamental para las evaluaciones, se trabaja desde el primer momento y, siguiendo la tónica de todo el proceso, la Guía presenta dentro de la fase de uso, la importancia del análisis de las recomendaciones y la construcción del plan de acción, como ejercicios participativos también. Y si existió el involucramiento de personas tomadoras de decisión dentro del proceso, pues se espera también que sean partícipes de la construcción y ejecución de la etapa final.

Son estos, algunos elementos que permiten sostener que estos ejercicios en los que se apuesta por evaluar con participación pueden desencadenar mayor uso para la mejora de las políticas y, en última instancia, para que revierta en la mejora de la vida de las personas.

(ii) Una práctica emergente.

A partir de estas experiencias, puede observarse cómo se han ido amoldando las propuestas generales de la Guía de Evaluación con Participación hacia una forma de hacer la evaluación que puede y debe caracterizarse en el marco de la tradición evaluativa.

Entendemos que también en el imaginario colectivo de la comunidad evaluadora, el término evaluación participativa se asocia en mayor medida con evaluaciones en las que es la propia comunidad local la que lidera y realiza la evaluación, guiada por un perfil facilitador que desarrolla sus capacidades para que la evaluación llegue a buen puerto.

El grado de control que ostenta el equipo evaluador externo sobre el proceso y el objetivo principal de la evaluación marcan las diferencias sustanciales entre estos enfoques. Como apuntan Planas, et. al. (2014) estos enfoques se pueden sintetizar en dos tendencias, una reuniría a los dos primeros, más orientados a mejorar e incrementar los resultados de la evaluación y con mayor control de evaluadores externos. Y una segunda, que aunaría a los dos segundos enfoques, más orientados al empoderamiento y la transformación de participantes y comunidades, donde los evaluadores ejercen más como facilitadores.

Podría afirmarse que la evaluación con participación que se ha generado a partir de las experiencias desarrolladas se adscribe más a esa corriente de enfoques colaborativos orientados al uso. Sin embargo, el nivel de implicación y compromiso que pueden llegar a adquirir con el proceso las plataformas de actores que como equipos ampliados acompañan el proceso, hacen que si bien hay un control del equipo evaluador externo sobre la realización de la evaluación, la colaboración y la dialéctica entre ambos sea muy notable, productiva y empoderadora.

BIBLIOGRAFÍA

Cousins y Al Hudib (2020). Contribución al Foro EvalParticipativa.

Leslie Groves and Irene Guijt (2015). Participation not for you? Four reflections that might just change your mind. Betterevaluation; Leslie Groves and Irene Guijt's blog. Consulta en línea https://www.betterevaluation.org/en/blog/four_reflections_on_participation_in_evaluation

Mideplan (2019). Guía de Evaluación con participación. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento. Unidad de Evaluación. San José, Costa Rica. ISBN 978-9977-73-159-9 Consulta en línea https://evalparticipativa.files.wordpress.com/2019/06/26.guia_de_evaluacion_con_participacion.pdf

Núñez, Crespo, Llena & Úcar (2014). Núñez, H., Crespo E., Llena Berñe, A. & Úcar, X. (2014). Enfoques de evaluación orientados a la participación en los procesos de acción comunitaria. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 24 79-103. doi:10.7179/PSRI_2014.24.04 Disponible en: https://www.researchgate.net/publication/263062043_Enfoques_de_evaluacion_orientados_a_la_participacion_en_los_procesos_de_accion_comunitaria_Participation-oriented_evaluation_approaches_in_community_action_processes [Rescatado el 01/12/2020].

Osuna et al. (2006). Programación y evaluación pública: un triángulo complejo. *Ekonomiaz: Revista vasca de economía*, ISSN 0213-3865, N°. 60, 1, 2005, págs. 76-97

OCDE (2021). Mejores criterios para una mejor evaluación Definiciones revisadas de los criterios de evaluación y principios para su utilización

Planas et al. (2014). Planas Lladó, A., Pineda-Herrero, P., Gil Pasamontes, E. & Sánchez Casals, L. (2014). La metodología de la Evaluación Participativa de planes y acciones comunitarias. Tres experiencias de Evaluación Participativa en Catalunya. *Pedagogía Social. Revista Interuniversitaria*, 24 105-134. DOI:10.7179/PSRI_2014.24.05

MESA 23

Incorporación del enfoque basado en derechos humanos en evaluación

Evaluar políticas públicas con enfoque de derechos humanos

Carlos Ricardo Aguilar Astorga¹

Introducción

Se puede afirmar que los sectores gubernamental, social y privado están de acuerdo en gobernar apoyando las acciones públicas tomando como orientación a las políticas públicas. Sin embargo, esto muchas veces no va más allá de lo discursivo y el enfoque de derechos de las políticas no trasciende a la implementación. Esto quiere decir que los derechos humanos en la puesta en marcha de acciones previstas desde los diseños, no cuentan con la suficiente solidez acabando en inercias burocráticas y administrativas que impiden que un derecho sea garantizado.

Este trabajo tratará de sostener que ello en parte se debe a que el enfoque de derechos en las distintas fases de la política queda obviado, así tenemos que: a) el problema público está identificado como una carencia, como la ausencia de un servicio, como una necesidad mal atendida, etcétera, pero nunca como la violación de un derecho humano, b) cuando se seleccionan alternativas, muchas veces no se hacen pensando en la adaptación con la normativa internacional de derechos humanos (DDHH)² para que de manera universal y progresiva se acceda al derecho humano, por el contrario, la selección de indicadores se hace en función de su obtención; c) la formulación de políticas tendría que adaptarse y retomar objetivos, metas e indicadores que la normativa internacional de derechos humanos ya ofrece; d) en la implementación de políticas el monitoreo y seguimiento son insuficientes y no vinculantes, se debe optar por participación real de las poblaciones involucradas en la problemática a solucionar; e) en cuanto a la evaluación ex post, se requiere superar las visiones tradicionales que segmentan las fases de la política y que por ello tienen poca injerencia, aquí se proponen dos cosas: 1) verificar el cumplimiento del derecho humano de la política pública con base en los tratados internacionales y 2) verificar la asociatividad de acceso al derecho obtenido como posibilidad y disfrute de otros derechos, esto es una interrelación progresiva.

Si bien, lo que aquí interesa es esta última fase en tanto evaluación; lo cierto es que esta fase última del ciclo de las políticas, tiene que asociarse al problema, al diseño, e implementación. No podemos aspirar a evaluar ex post de manera eficiente si no vemos la totalidad del proceso de la política. Hacerlo desde el enfoque de derechos es la principal apuesta de este trabajo.

Políticas públicas con enfoque de DDHH

Brevemente se expondrá cada una de las fases de la política pública con el enfoque de derechos, a saber: problema público, selección de alternativas, formulación, implementación y la fase ex post de la evaluación la dejaremos en un apartado posterior más general.

¹ Universidad Autónoma Metropolitana. Doctor en Ciencias Sociales. c.aguilar@correo.ier.uam.mx

² Tratado, Pacto, Acuerdo.

Es necesario insistir en que apostar por el esquema de las fases de la política es totalmente consciente de las limitantes que ello implica, pues no es novedad que este enfoque secuencialmente es limitado. Nadie duda a estas alturas, que hablar de gestación, formulación, implementación y evaluación, no solo es criticable sino para muchos es un esquema agotado. Sin embargo, arriesgarse por este esquema, permite discernir analíticamente las diferentes etapas, que si bien en la realidad no están interconectadas de manera lineal, en lo analítico permiten desagregación y tratamiento racional y ordenado.

Problema público y enfoque de derechos

Detectar o discernir sobre qué es un problema público ocupa buena parte de la literatura inicial que se tiene de políticas públicas, sin embargo, su abordaje muchas veces obedece a coyunturas o a la necesidad de ajustar presupuestos a una demanda determinada. Si deseamos ver el problema público con enfoque de derechos, será necesario dejar de verlo simplemente como la ausencia de un bien o servicio, pues, como señalan Cohen y Martínez (s/f) esta ausencia determina a priori la hipótesis de solución, es decir, a falta de un servicio, será uno el que ocupe el lugar de la solución; más bien, habrá que observar el problema como una violación de derecho humano, por ejemplo, cuando se habla del problema de la insuficiencia de agua en determinadas zonas, muchas veces el criterio para solventarlo es técnico, de modo tal que lo que ocupa el lugar de la solución es proporcionar infraestructura. Si bien esto es elemental, no es suficiente, puesto que ver el problema del agua como una violación al derecho humano al agua va más allá de pensar en infraestructura. Lo mismo pasa con temas como la educación o la salud, los cuales se atienden tradicionalmente con escuelas y hospitales sin que se tenga en consideración profesorado, sistemas educativos o bien, equipo médico o profesionales de la salud, etcétera.

Formulación de políticas: selección de alternativas con enfoque de derechos

Por formulación de políticas, entenderemos esa fase de la política que ya teniendo un problema identificado, discute diferentes alternativas para abordarlo. Es por tanto un momento que discrimina opciones de actuación con base en lo disponible, es por ello que los análisis costo –beneficio, costo– efectividad han cobrado importancia en esta fase, pues son criterios de selección frente a lo realmente disponible.

Como pudo observarse en el apartado anterior, es muy común que desde que se gesta el problema público, éste trae consigo su solución; es habitual determinar el problema con base en una idea predeterminada, sin embargo, esto es riesgoso puesto que la posible oferta determina el problema.

Para realmente seleccionar alternativas y discernir sobre estas, hay que poner lo anterior como una opción y no como el criterio único, es decir, disponer en la pre-planeación diferentes hipótesis de política, sobre todo las que tienen conocimiento territorial del problema y no únicamente las que se estructuran como herramientas omniabarcantes.

Esto es precisamente lo que se destaca en el momento actual, donde diferentes modelos han visto su agotamiento y algunos otros se plantean como alternativos. Sin duda, las hipótesis otrora rentables y hasta consensuadas son en este momento lo que hay que rediscutir. La actual crisis nos obligará a construir soluciones colectivas y no optar inercialmente por aquellas que se creían infalibles o únicas. En este sentido, no solo el enfoque de derechos traslada las posibilidades de cambio en la formulación sino también en las agendas sociales y de gobierno que para nadie es secreto que también están sujetas a acuerdos políticos discrecionales que impiden discusiones amplias y profundas.

Regresando al punto técnico donde la selección de alternativas es tradicionalmente abordado desde la rentabilidad costo efectiva, habrá que decir que tampoco se trata de romper con estos criterios sino de no hacerlos preponderantes. El enfoque de derechos en la formulación de políticas, obliga al hacedor y al analista de políticas a posibilitar que la selección de alternativas sea progresiva y universal.

Implementación, la “puesta en marcha” con enfoque de derechos.

Se tiene la creencia de que la puesta en marcha de una estrategia más o menos estructurada, esto es, con un buen diagnóstico, teoría del cambio, objetivos, metas e indicadores, la ejecución de un proyecto será cuasi automática; no obstante, la evidencia da cuenta de que esta fase es por sí misma mucho más problemática de lo que se piensa o se cree, es más, la implementación es algo así como una fase ingobernable, puesto que plantea una serie de variables técnico políticas que modifican concomitantemente cualquier diseño de política, por más riguroso que este sea.

Parte de la complejidad en la implementación es que las decisiones nunca están terminadas, sino que se trata de un campo donde diferentes actores tienen distintos niveles de influencia y que difícilmente se estabiliza, o más bien, los momentos de estabilidad relativa obedece al dominio del actor que ejerce con mayor eficiencia el poder.

Frente a esta asimetría, las tomas de decisiones previas, son insuficientes para mantener los diseños en sus versiones originales. El relativo poder que la multiplicidad de actores involucrados manifiesta, va en ocasiones en contra de los planteamientos iniciales; lo que aquí cabe destacar para poder hablar del enfoque de derechos es ¿cuál es el papel de los destinatarios de las políticas frente a los administradores afectados y los ejecutores movilizados? No es casualidad que en muchas ocasiones y sobre todo cuando se trata de políticas verticales donde la participación ciudadana es mínima o que contemplan al público en su carácter pasivo y receptor, su poder en la implementación sea mínimo.

Evaluación de políticas con enfoque de derechos

El campo de la evaluación es un terreno que ha tenido un crecimiento muy amplio y considerable, existe una amplia gama de evaluaciones bien determinada en tipologías bastante desarrolladas, sin embargo, al hablar de evaluación con enfoque de derechos,

plantea una serie de desafíos que va más allá de los esquemas tradicionales. Desde la óptica de los derechos humanos, la evaluación considera criterios que la tipología en boga apenas toca, pues relacionar evaluaciones ya sean cuantitativas, cualitativas, integrales o mixtas, lo mismo olvidan, por un lado, su vinculación con el cumplimiento de los tratados internacionales, y por otro, la integralidad y relación con otros derechos.

No se trata tampoco de descalificar la notable evolución y desarrollo que tienen las tipologías de evaluación, sino que desde la óptica de los tratados internacionales, muchos de los objetivos, metas e indicadores ya están contemplados, por lo que más bien, los diseños (formulación) de políticas deberán tomar en cuenta estos aportes y discutirlos a la luz de las coyunturas actuales; en suma, mucho de los marcos axiológicos de las políticas ya están planteados en los tratados internacionales. Esto sin duda abre un debate sobre si estos se apoderan de la agenda y determinan desde el plano internacional el actuar de las acciones locales, lo cual es cierto, pero también hay que resaltar que es un ejercicio que se debe discutir y no tomar ortodoxamente los tratados sino adaptarlos con criterios locales a las necesidades subnacionales.

Como en todo proceso político, se gana y se pierde algo. Habrá que generar amplios espacios de debate para determinar qué de los tratados internacionales es factible o no implementar con el diseño de políticas locales y cuales habrá que reformular. Tampoco se trata de estancarse en ellos sino de aprovechar el horizonte que ya proporcionan.

Se puede o no estar de acuerdo con los Tratados o con mecanismos internacionales como lo son los Objetivos del Desarrollo Sustentable (ODS), no se trata de abordarlos ortodoxamente sino de pensarlos localmente, adaptarlos y en su caso superarlos. Lo que se trata de enfatizar es que muchas de las veces se pierden energías en algo que ya está prediseñado y se olvida que esos marcos normativos requieren únicamente de diseños locales, adaptables a realidades de la misma dimensión. Se ganaría mucho si desde la gestación de los problemas públicos, pasando por su agenda, formulación, implementación y evaluación se toman en serio estos marcos axiológicos y participativamente se ven los pros y los contras de su ejecución, ello ahorraría recursos y tiempo que son los grandes enemigos de la administración pública y su planeación que depende de la presupuestación anual que viene desde Hacienda.

Por otro lado, otro gran déficit de la evaluación es que ha perdido de vista cómo se interrelacionan programas y estrategias equiparables, por ejemplo, las personas de la comunidad LGBT+ quienes ciertamente han ganado derechos civiles y políticos, pero ¿han tenido avances en su acceso a vivienda, trabajo, agua potable, etcétera? La respuesta es a medias. Seguramente si abordamos estas interrogantes nos topáramos con limitantes de todo tipo ¿qué sentido tiene que los pueblos originarios tengan mayor acceso a la libre autodeterminación, pero no así al derecho al trabajo o a la reparación del daño? ¿no se supone que los derechos humanos son progresivos porque están interrelacionados, son universales, son indivisibles e interdependientes?

El gran reto que traen los derechos humanos en la política pública es que justamente no ve de manera aislada a un sector o a una problemática, sino que pone el dedo en la

llaga. Necesitamos observar, posibilitar, construir, acceder a políticas que funcionen de modo tal que hagan valer los principios rectores de los derechos humanos.

El enfoque de derechos humanos en las políticas es apenas un atisbo de las necesidades y requerimientos que urge atender frente a los retos actuales. Por sí mismas ni las políticas públicas, ni el enfoque de derechos de manera aislada son suficientes para posibilitar mejores condiciones de vida. Por el contrario, si no interrelacionamos estos campos semánticos, caeremos en el ya habitual riesgo discursivo de insertar el concepto de derechos humanos a las ya de por sí insuficientes y polisémicas políticas públicas, haciendo simplemente una mezcla de conceptos que poco ayudarán a los momentos complicados que vivimos.

Poblaciones enteras seguramente serán más exigentes ya no de bienes y servicios que ya han probado su insuficiencia, sino de criterios orientadores que permitan no solo el acceso a los derechos vitales a las poblaciones con mejor nivel de ingreso. Queda claro que atender de manera aislada las problemáticas sectoriales traerá mucho descontento y una violencia generalizada que ya se viene manifestando claramente.

Las políticas públicas con enfoque de derechos tienen la posibilidad de abordar los problemas sociales, económicos y políticos que se avecinan de manera particular pero con la oportunidad de asociarse en tanto derecho humano. Esto sin duda es un aporte metodológico que los tiempos actuales ameritan.

Evaluar con enfoque de derechos no implica meramente verificar si determinada política tiene un diseño que en su funcionamiento interno es coherente, o si logra o no proporcionar los bienes y servicios planteados, tampoco es que observe si hubo impacto entendido como los cambios deseables en los niveles de bienestar; sino que retomando los derechos humanos como criterios orientadores, da cuenta de cómo se logra o no la dignidad humana desde la acción gubernamental.

A continuación, párrafos más adelante, veremos una imagen que refleja las posibilidades reales cuando se habla de cambio. Muchas de las exigencias que se viven a través de los movimientos sociales, no siempre traen consigo alguna hipótesis de solución, sino que frente a la violación del derecho, algunas manifestaciones son explosiones de energía que acaban por dispersarse. ¿Por qué decimos todo esto? Porque la política desde siempre ha sido la ciencia de lo imposible y ahora, la política pública es su herramienta privilegiada ¿qué pasa entonces cuando los movimientos sociales, demandas ciudadanas, guerras, contingencias, etcétera, abren las agendas gubernamentales posibilitando que multiplicidad de actores incluyendo el gubernamental abran sus acciones a resolver tal o cual asunto?

No han sido pocas las veces (sucede con el tema del cambio climático o asuntos con la perspectiva de género) que frente a la innegable inacción del gobierno es preciso que algo se haga, sin embargo, la ausencia de hipótesis y la grandilocuencia de exigencias, favorecen su inoperatividad. Una vez más señalamos e insistimos que la política pública es un conjunto de disciplinas y conocimientos que permiten la resolución de asuntos

públicos específicos. Grandes cambios, las grandes acciones son el campo de acción de la política económica o de los planes internacionales, los cuales por su propia naturaleza, tienen la capacidad de insertarse en el campo que desean modificar; no así el campo particular del cual forma parte la política pública.

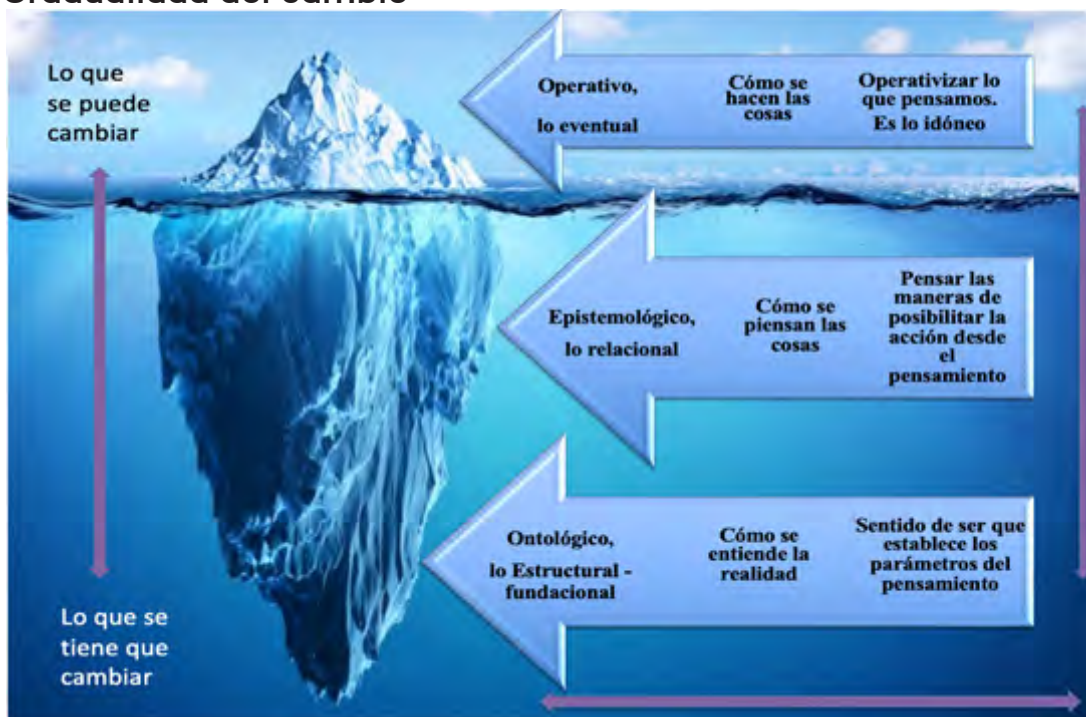
Veamos la siguiente imagen, en ella hay tres niveles de acción que denominamos el operativo (la superficie), el epistemológico (la profundidad próxima) y lo ontológico (la profundidad máxima). Lo que queremos señalar con la política pública es que su campo de acción es lo eventual en tanto que operativo, es el cómo se hacen las cosas, operativiza lo que se piensa. En suma es lo idóneo; lo que se puede cambiar.

En medio del iceberg vemos el corpus de profundidad inmediata, es el campo de lo epistemológico, lo que explica lo relacional y lo que no se puede vincular, aquí se analiza cómo se piensan las cosas, son esos pensamientos que posibilitan la acción detonadas por el pensamiento, es el mundo de las posibilidades y es el mundo de lo improbable, es decir, de lo ideológico, de aquello que se piensa posible o imposible.

En la parte baja y profunda del iceberg, podemos ver lo estructural-fundacional, lo que se establece desde el sentido del ser, o sea, lo ontológico, no es cómo se hacen las cosas o cómo se piensan las cosas, sino cómo se piensa la realidad; establece los parámetros del pensamiento puesto que da sentido concreto del ser. Desde aquí se establecen los criterios de lo que se debe cambiar, sin embargo, no es inmediatamente operativo, tampoco es imposible, sino que simplemente no es accesible desde el horizonte de lo que plenamente es lo operativo. Las políticas públicas por sí mismas no permiten los grandes cambios y eso se tiene que cambiar.

Insistimos, lo que se tiene que cambiar, pertenece al terreno de la economía política, de la ciencia política, del derecho, de la economía, es más, desde la filosofía que es donde el sujeto se piensa; la política pública permite que se efectúe lo operable, no lo metafísico, su mundo es el de lo que se puede cambiar, no el del deber ser. Esto es muy importante puesto que a las policy se les exige algo que no pueden proporcionar. Una política pública recaudatoria no podrá resolver lo que una política redistributiva (pensada desde la política económica) no ha hecho; una política pública medioambiental que busque garantizar un acceso mínimo al goce y disfrute de la naturaleza no podrá resolver lo que siglos de depredación ambiental y omisiones estatales han hecho.

Imagen 1. Gradualidad del cambio



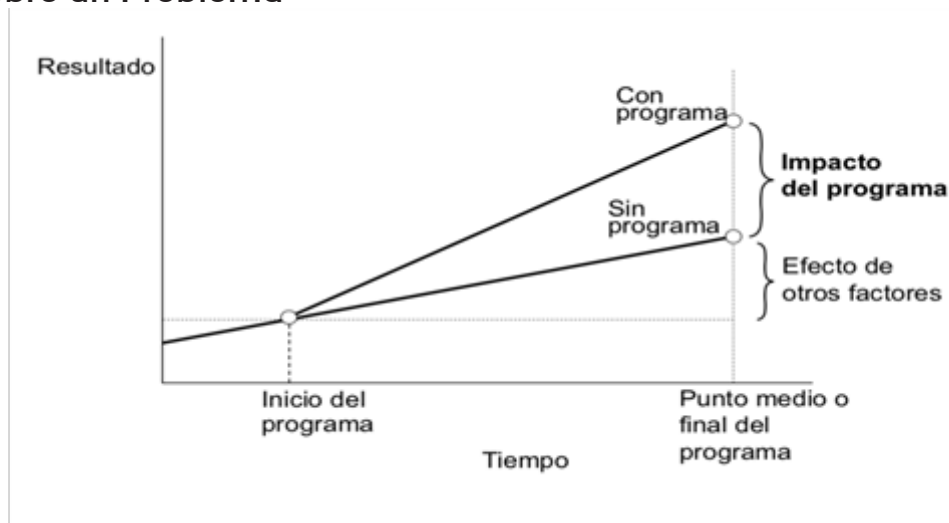
Fuente: elaboración propia.

Muchas de las exigencias que se escuchan en las grandes manifestaciones o en los paros laborales van justamente en el sentido ontológico del cambio, exigiendo que gobiernos locales cambien políticas globalizadas a gobiernos locales sin presupuestos, sin decisores, con violaciones obvias en sus derechos laborales, a estos justamente se les recrimina el no actuar. Necesitamos armonizar las grandilocuentes demandas inabordables por agentes gubernamentales locales y especificarlas sin fragmentarlas para que con el agente gubernamental se puedan efectuar cambios no ontológicos sino operativos.

Este esquema que también puede dar cuenta de la Teoría del Cambio, nos ofrece un campo semántico para pensar la actuación. Si queremos pensar en las grandes ideas, en los grandes cambios, para eso tenemos la ciencia política, la filosofía o la economía política, etcétera; la política pública con enfoque de derechos pide esquemas más acotados, no minimalistas, pero si operacionalizables, este asunto de la dimensión es muy problemática y también explica si una policy tiene o no posibilidades de lograr lo esperado.

Regresando al pragmatismo de la evaluación, hemos señalado que lo deseable en términos de evaluación con enfoque de derechos es posibilitar las mediciones en cuanto al grado de cumplimiento de los tratados internacionales y normativa internacional en materia de derechos, así como la interrelación entre un derecho con el otro.

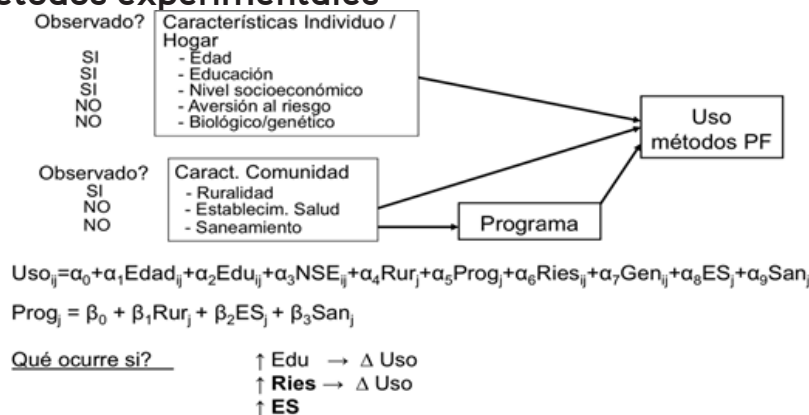
Gráfica 1. El antes y el después de una Intervención de un Programa sobre un Problema



Fuente, elaboración propia con base en Alarcón, 2015.

Esto sin duda se suma a los crecientes esquemas y metodologías de evaluación y que ante la exigencia ciudadana en cuanto a los resultados, viene reclamando no únicamente mediante la entrega de bienes y servicios, sino a través de un impacto tangible, observable y claro, disfrutable. El siguiente gráfico corresponde a un esquema tradicional de evaluación de impacto donde se verifica un punto inicial de una intervención (programa) con un punto intermedio y/o final, y que mediante la contrastación con al menos dos grupos homogéneos pero que solo uno tuvo intervención del programa, se puede dar cuenta del impacto “real”, no obstante, el gran déficit de estos esquemas son que no todos los programas son evaluables bajo estos criterios por déficits en los sistemas de información, sobre todo los que refieren a la parte estadística; por otro lado, los esquemas experimental han sido cuestionados por considerar que los grupos testigo y tratamiento son comparaciones que van en contra de la dignidad de los sujetos en cuestión.

Esquema 1. Los métodos experimentales



Fuente, elaboración propia con base en Alarcón, 2015.

Queda claro que no podemos apartar estos esquemas y faltará analizar cómo veremos estos diseños de evaluación desde la óptica de los derechos humanos. Sin duda uno de los retos será como construir contrafactuales que estén orientados no solamente a un antes-después en términos de tiempo, o bien a su observación en un grupo A (que tiene programa) respecto de uno B (que no tuvo intervención vía programa), sino en el grado de cumplimiento de grado de cumplimiento con un marco normativo de derechos humanos, o de su interrelación e interdependencia entre derechos humanos más allá de los programas.

Conclusiones previas.

El presente escrito es apenas una aproximación sobre la relación problemática entre la evaluación de políticas públicas y los derechos humanos. Desde luego que la intención no fue detallar la complejidad de todos los circuitos de esta maquinaria y su dinámica, sino de mostrar en lo general la potencialidad de su relación. En palabras cortas y llanas pudimos observar que con el enfoque de derechos no solamente cambia, con muchos matices, la democracia y la política pública, implica un viraje que tiene como destino posibilitar mejores niveles de vida mediante la acción pública, sino también, mayores límites al ejercicio del poder.

Pensar las políticas públicas con enfoque de derechos, dista mucho de apilar objetivos y metas (piling on) o de la pretensión discursiva de dar oportunidades a grupos desaventajados (tokenism) con acciones y axiomas que de facto generan mayores desigualdades. Se trata de llevar a cabo al plano fáctico y real, tanto la visión del Estado como de la democracia, a la satisfacción de las necesidades y exigencias de la sociedad.

El enfoque de derechos en las políticas, hace cambiar todas las fases de la política; los problemas públicos, no son la carencia de un bien y servicio, sino la negación al pleno goce de un derecho humano; la formulación de políticas no refiere tangencialmente al cumplimiento ortodoxo de indicadores sino que se prioriza la progresividad y universalidad de los derechos; en la implementación, la participación ciudadana es una posibilidad tangible donde las poblaciones afectadas median el poder de otros actores con intereses no necesariamente públicos y por último; la evaluación con enfoque de derechos, verifica que las acciones implementadas den cuenta de los tratados internacionales y de la normativa internacional de la que México es parte, de ese modo, la evaluación da cuenta no de su asociatividad interna, sino del alcance e interrelación de los derechos, no sólo los que están reconocidos en nuestra constitución y demás leyes internas, sino también, de los que están en los tratados internacionales.

Así pues, cuando se habla de estándares internacionales como sustento de las políticas públicas de y con enfoque de derechos humanos, nos referimos a la necesidad de acudir a los tratados, declaraciones que generen obligaciones a la costumbre internacional, todas las fuentes del derecho internacional de derechos humanos que incluyen las observaciones generales, sentencias, documentos de los relatores, programas, y planes de acción, provenientes de las conferencias de derechos humanos, y demás documentos que permitan establecer el contenido y extremos de las obligaciones internacionales de

derechos humanos.

Pudimos dar cuenta cómo los conceptos de, Derechos Humanos y Evaluación de Políticas Públicas están íntimamente relacionados y son en la teoría moderna consustanciales. Todas estas categorías pivotean y definen la tensión entre el acceso al poder con la dignidad humana. Dicho con palabras más llanas, desde Kant, la dignidad forma parte del entramado estatal que posibilita y da cuenta de la democracia. Por su parte, las políticas públicas, desde su momento fundante, se planteaban como posibles únicamente si tenían como telos a la dignidad humana. Frente a ello, los derechos humanos se han posicionado como el marco orientador que da sentido a un concepto de Estado-nación agotado frente a la globalización y que lo reposiciona como ente garante de la dignidad humana. Para ello, habrá que formular y diseñar políticas públicas que, como herramientas de la política, permitan armonizar estos conceptos que hoy más que nunca requieren de una funcionalidad garante.

Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo". En Revista de la CEPAL, Núm. 88.
- Aguilar y Berrios (2016) Derechos y Políticas Públicas. Desafíos políticos e institucionales en México. UAM-Lerma – JP Editores.
- Aguilar (2017) Evaluación de políticas públicas. Una aproximación. UAM-L
- Canto, Chac, Manuel. "Introducción a las Políticas Públicas" en Canto, Chac, Manuel y Soto, Castro. Participación Ciudadana y Políticas Públicas en el Municipio, MCD, México, 2002.
- Cohen Ernesto, y Franco Rolando. Evaluación de proyectos sociales. Siglo XXI editores, 5°. Edición, México 2000.
- Cohen Ernesto, Franco Rolando. "Evaluación de proyectos sociales", editorial Siglo XXI, séptima edición en español, México 2006.
- Cohen y Martínez (s/f) Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. Cepal.
- Elder y Cobb (2000) Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos en Aguilar L. (Ed) Problemas públicos y agenda de gobierno. México, Porrúa.
- Ferrajoli, L. (2002). Derechos y Garantías. La ley del más débil. Madrid: Trotta.
- Ferrajoli, L. (2011). Principia iuris. Teoría del derecho y de la democracia, Tomo 2, Teoría de la democracia, Ed. Trotta, Madrid, España.
- Guendel, L. (2000). "Políticas públicas y derechos humanos". Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Lasswell, Harold D, La concepción emergente de las ciencias de políticas, Policy Sciences, 1971.
- Lasswell, Harold D. La orientación hacia las políticas, Stanford University Press, 1951.
- Lindblom, Charles E. "Introducción" en Lindblom, Charles. El proceso de elaboración de Políticas Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública-Ministerio para las Administraciones Públicas (MAP), Madrid 1991.
- Meny, Ives y Thoenig Jean-Claude. Las Políticas Públicas, Traducción Francisco Morata, primera edición, Ariel Ciencias Política, Barcelona España, 1992.

Parsons, Wayne. Capítulo 1. Meta-Análisis. Analizar el análisis, en Ibídem “Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas”, primera reimpresión, Editor FLACSO, sede académica de México, editorial Miño y Dávila, febrero de 2009.

Subirats, Joan, Knoepfel, Peter, Corinne Larrue y Frédéric Varone. Capítulo 2. Las políticas públicas en: Análisis y gestión de políticas públicas, primera edición, Editorial Ariel, S. A., España 2008

Van Meter y Van Horn (2000) “El Proceso de implementación de las políticas. Un marco conceptual”. En Aguilar (ed). La Implementación de las políticas, México, Porrúa.

Evaluar las políticas públicas de seguridad en México Un ejercicio teórico metodológico en el análisis del FORTASEG desde la perspectiva de derechos humanos

Alan García Huitron^{1*}

Introducción

¿Cuántas veces ha escuchado en medios de comunicación que las estrategias en materia de seguridad de X gobierno no funcionan?, aún más, ¿Conoce cuáles son estas estrategias? ¿Existen? ¿De qué forma saber si están dando resultado? ¿Hay que esperar a que culmine la administración, para hacer una valoración? ¿Por qué, pese a su ineficacia, se siguen manteniendo dichas tendencias? Estas y otras preguntas, son frecuentes en los ámbitos de la seguridad y la justicia mexicanos, históricamente vinculados no solo al secretismo y la falta de transparencia, sino a la ilegalidad y la arbitrariedad. Tan solo la última Encuesta Nacional de Calidad e Impacto Gubernamental 2019 del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), indica que las policías y el ministerio público son de las instituciones y sectores con mayor percepción de corrupción a nivel nacional.

Afortunadamente, las transformaciones políticas de las últimas décadas están impactando –o al menos, así deberían hacerlo- las formas en cómo el Estado diseña e implementa sus acciones para prevenir, controlar y/o reprimir el delito. La asunción del Estado Social y Democrático de Derecho, con sus respectivos principios y dimensiones, ha promovido así diversos procesos de cambio en las instituciones policiales, de procuración y administración de justicia, y penitenciarias, aunque estos no siempre sean bien recibidos.

Entre dichos principios y dimensiones, el presente trabajo decide rescatar dos: por un lado, la idea de política pública, surgida tras la 2da guerra mundial y entendida como programas de acción que generan las autoridades públicas, en conjunto con diversos sectores sociales, para abordar las causas y las consecuencias de los problemas públicos considerados prioritarios en un contexto determinado, sobre las cuales se toman decisiones sistemáticas y democráticas que dan lugar a resultados esperados, por otro, la categoría de derechos humanos comprendida como necesidades de existencia y de calidad de vida, bajo determinadas condiciones materiales y culturales, de las personas, grupos y/o colectivos en relación con la acción u omisión de Estados que deben ser reconocidas normativamente para su respeto, protección y garantía. Con el pasar del tiempo ambas, cabe mencionar, se han retroalimentado dando lugar a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos que, a decir de Peña (2008:1), impacta de dos maneras: por un lado, los derechos humanos deben ser la inspiración de las políticas públicas y, por otro, para la plena realización de los derechos humanos se requieren de políticas públicas.

Este par de herramientas teórico-metodológicas sirven, de esta forma, para evaluar

¹ Doctorante en Sociología por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Maestro en Derechos Humanos y Democracia por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), y licenciado en Criminología por el Colegio Libre de Estudios Universitarios (CLEU). Profesor e Investigador del Instituto Nacional de Ciencias Penales (INACIPE), colaborador en el Instituto de Estudios Criminológicos Transdisciplinarios (IECRIMT) y miembro de la cartera de árbitros de la Revista Ciencia Jurídica de la Universidad de Guanajuato. Correo: alan.garcia@inacipe.gob.mx

la política pública de seguridad de orden federal denominada Fortalecimiento para la Seguridad de los Municipios (FORTASEG), en su versión de 2017, abonando a la limitada experiencia de evaluación en el ámbito de la seguridad desde un enfoque de derechos humanos (no obstante desde 2006, se definió la política federal de evaluación y, desde 2011, la reforma constitucional en materia de derechos humanos mandata su elaboración e implementación desde este enfoque). Tal ejercicio, cabe subrayar, no solo tiene como fin llegar a una ponderación técnica de los componentes de dicha política pública (en este caso, el diseño) de acuerdo con estándares internacionales de derechos humanos y, con ello, evidenciar una tendencia político criminal, sino también, construir una propuesta modelo que permita re conceptualizar el ámbito de seguridad en el marco de un Estado Social y Democrático de Derecho.

En la actualidad, lo anterior adquiere mayor relevancia en tanto México se encuentra en un complejo proceso de fortalecimiento de sus instituciones policiales estatales y municipales. Como es de conocimiento público, las recientes reformas Constitucionales en materia de Guardia Nacional dispusieron que el 26 de marzo de 2024 será la fecha límite para que las Fuerzas Armadas retornen a sus cuarteles, dejando en manos de las policías civiles las funciones estatales de seguridad pública y ciudadana; entre tanto -señala uno de los transitorios de dicha reforma-, estados y municipios deberán diseñar e implementar diagnósticos, programas de fortalecimiento y programas presupuestarios de sus respectivos cuerpos policiales. A la fecha, si bien el Secretariado Ejecutivo del Sistema Nacional de Seguridad Pública (SESNSP) ha referido públicamente que todas las entidades federativas han cumplido con dicha encomienda, en respuesta a la solicitud de información 2210300007520 de quien escribe, esta institución informó hace un año que el Comité de Transparencia, en la XI Sesión Ordinaria 2019 celebrada el 11 de noviembre de 2019 APROBÓ LA RESERVA por un período de 5 años de la información relativa a los 32 Diagnósticos y Programas para el fortalecimiento del estado de fuerza y capacidades institucionales de reacción de los cuerpos policiales de las entidades federativas; situación que no abona a los procesos democráticos, antes mencionados.

Método

El FORTASEG nació en 2008 como SUBSEMUN. Este trabajo evalúa su diseño, es decir, se trata de un tipo de evaluación que hace referencia al análisis conceptual de la política pública y que conlleva, por tanto, a analizar la justificación de la creación y diseño del programa; la adecuación entre los objetivos planteados y los problemas detectados; su vinculación con la planeación sectorial y nacional; la identificación de sus poblaciones, enfoques y objetivos; su consistencia normativa, entre otros elementos. En específico, profundiza sobre un enfoque de derechos humanos a través de dos herramientas analíticas: la identificación y el desarrollo del estándar internacional (y su comparación con el mencionado programa federal), y la identificación y el desarrollo de los elementos transversales (y su comparación con el programa).

La evaluación constó de los siguientes procesos:

1. El primer paso fue desmenuzar el Programa FORTASEG 2017 a partir de toda la documentación disponible en la red, así como la facilitada por el SESNSP a través de la

- solicitud de información al Instituto Nacional de Acceso a la Información y Protección de Datos Personales (INAI);
2. Posteriormente, identificar el derecho y su estándar internacional en materia de derechos humanos. El propio FORTASEG nos da el derecho a la seguridad, luego pues, se decidió tomar como el estándar la seguridad ciudadana, en tanto es el concepto contemporáneo más acorde con los Estados democráticos de derecho, en particular con su vertiente apuntalada a derechos humanos (CIDH, 2009:21);
 3. Tomando como base la teoría de Vázquez y Serrano (2013), se optó en seguida por la operacionalización del estándar internacional del derecho a la seguridad ciudadana: subderechos, obligaciones, elementos e indicadores. Paralelamente, se eligieron principios o elementos de aplicación transversal a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos, a saber (por la naturaleza del programa): participación; principio de igualdad y no discriminación; perspectiva de género; mecanismos de exigibilidad (transparencia y rendición de cuentas); coordinación interinstitucional, y capacitación en derechos humanos;
 4. Tanto el estándar como los principios transversales permitieron construir el Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos (INFORSEGDH), el cual se confrontó con el diseño del Programa FORTASEG 2017, y
 5. Finalmente, se tuvieron los hallazgos, sobre los cuales se generaron las conclusiones y recomendaciones.

El desarrollo del INFORSEGDH, en específico, se integró por seis etapas: la primera consistió en seleccionar las unidades de análisis (estándar internacional y elementos transversales); la segunda en identificar las categorías y subcategorías de las Unidades de Análisis; la tercera en operacionalizar; la cuarta en crear matrices de indicadores para su sistematización; en la quinta se analizó el programa FORTASEG con base a los indicadores seleccionados (análisis teórico y empírico)² generando una calificación absoluta y porcentual, y en la sexta y última se creó el Índice para obtener así la calificación final del Programa evaluado

Como tal, el Índice está compuesto por dos Unidades de análisis (estándar internacional y elementos transversales), mismas que a su vez se integran por 7 Categorías, 29 Subcategorías y 35 Indicadores (véase figura I). A continuación, se ejemplifica el procedimiento realizado para cada uno de los elementos. El fundamento de cada uno de estos indicadores -y, por tanto, de las subcategorías y categorías- obedece al corpus juris nacional e internacional de derechos humanos; tanto de la seguridad ciudadana en cuanto a la primera unidad de análisis, como a las políticas públicas con enfoque de derechos humanos en la segunda.

² Por un lado, el teórico consistió en trabajo de escritorio a través de la búsqueda, identificación, sistematización y análisis de documentación relativa al Programa FORTASEG, por otro, el trabajo empírico fue de la mano de entrevistas, primero, a expertas y expertos en políticas de seguridad y derechos humanos (Anexo II), después, a personal de la Dirección General de Apoyo Técnico del SESNSP, la institución encargada del diseño del Programa federal.

Figura I. Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos

Unidad de análisis	Categoría analítica	Subcategorías	Indicadores	
1.-Estándar internacional	1.-Seguridad ciudadana	1.-Disponibilidad de la obligación de respetar la libertad y seguridad personales frente a los agentes del Estado;	1- La existencia del Código de conducta para el cuerpo de policía en el que figuren las normas internacionales de derechos humanos	
			2- La existencia de Planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos, en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos	
		2.-Disponibilidad de garantizar la prevención de la violencia y el delito	3- La existencia de Planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorece la reproducción de las conductas violentas en la sociedad	
			4- La existencia de Mecanismos de vigilancia y mecanismos de reacción ante el riesgo de vulneración de derechos, de forma que se impida la consumación de la violación	
		3.-Aceptabilidad de garantizar la libertad y seguridad personas frente a terceros o particulares, y	4.-Disponibilidad de garantizar la atención a víctimas de la violencia y el delito.	5- La existencia de Protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización
				6- La existencia de Infraestructura y equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia
		5.-Disponibilidad de garantizar una selección adecuada del personal	6.-Disponibilidad de garantizar una capacitación y actualizada del personal	7- La existencia de Procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integran las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa
				8- La existencia de Procesos de capacitación, actualización y formación policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales
		7.-Disponibilidad de garantizar condiciones dignas de trabajo y remuneración		9- La existencia de Formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico profesional de la transformación cultura
				10- La existencia de Establecer los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial
				11- La existencia de Remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno
				12- La existencia de Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo
				13- La existencia de Respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios
		8.-Disponibilidad de garantizar equipamiento		14- La existencia de Régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés
				15- La existencia de Deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna

2.-Elementos transversales	2.-Principio de participación	9.-Mecanismos de participación en el diagnóstico	17.- La existencia de Mecanismos de participación en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación
		10.-Mecanismos de participación en el diseño	
		11.-Mecanismos de participación en la implementación	
		12.-Control y vigilancia ciudadana	
	3.-Igualdad y no discriminación	13.-Identificación de grupos en situación de vulnerabilidad	19.- La existencia de identificación de grupos en situación de vulnerabilidad
		14.-Existencia de normas desiguales	20.- La existencia de normas desiguales
		15.-Existencia de estereotipos en los documentos analizados	21.- La existencia de estereotipos en los documentos analizados
		16.-Contemplación de acciones afirmativas y transformativas	22.- La existencia de contemplación de acciones afirmativas y transformativas
	4.-Perspectiva de género	17.-Presupuesto con perspectiva de género	23.- La existencia de presupuesto con perspectiva de género
		18.-Acciones tendientes a eliminar la desigualdad de género	24.- La existencia de acciones tendientes a eliminar la desigualdad de género
		19.-Eliminar contenidos sexistas	25.- La existencia de eliminar contenidos sexistas
		20.-Acciones en materia de violencia contra la mujer	26.- La existencia de acciones en materia de violencia contra la mujer
5.-Rendición de cuentas	21.-Transparencia de recursos	27.- La existencia de transparencia de recursos	
	22.-Información disponible y derecho a la información	28.- La existencia de información disponible y derecho a la información	
	23.-Explicación y justificación de las decisiones públicas	29.- La existencia de explicación y justificación de las decisiones públicas	
	24.-Mecanismos de coacción y castigo	30.- La existencia de mecanismos de coacción y castigo	
	25.-Mecanismos de evaluación	31.- La existencia de mecanismos de evaluación	
6.-Coordinación inter-institucional	26.-Acciones intersectoriales	32.- La existencia de acciones intersectoriales	
	27.-Acciones intergubernamentales	33.- La existencia de acciones intergubernamentales	
7.-Capacitación en derechos humanos	28.-Capacitación en derechos humanos a los servidores públicos que diseñan el programa	34.- La existencia de capacitación en derechos humanos a los servidores públicos que diseñan el programa	
	29.-Capacitación a la población objetivo para su construcción como sujetos de derecho	35.- La existencia de capacitación a la población objetivo para su construcción como sujetos de derecho	

Fuente: Elaboración propia.

El índice o escala es un instrumento de medida compuesto por una serie de variables que representan algún atributo de interés. En este caso, el INFORSEGDH está compuesto, como se advirtió, de dos Unidades de Análisis (estándar internacional y elementos transversales), integradas a su vez por 7 categorías, 29 subcategorías y 35 indicadores. Cada una de estas variables, subvariables e indicadores representan los elementos mínimos que debe contener una política pública de seguridad con enfoque de derechos humanos; desde el derecho a la seguridad hasta los elementos de políticas públicas. A continuación, los pasos uno por uno:

En un primer momento, se seleccionaron dos Unidades de Análisis que conforman el INFORSEGDH: por un lado, el estándar internacional y, por otro, los seis elementos transversales (su justificación se encuentra en el capítulo 2 y 3, respectivamente). Con ello, se crearon las categorías propuestas para construir el índice, cifradas de la siguiente manera:

1. Índice Seguridad Ciudadana (ISC securciu) *
2. Índice Principio de Participación (IPP prinpar) *
3. Índice Igualdad y No Discriminación (IIND igualynodis) *
4. Índice Perspectiva de Género (IPP perge) *
5. Índice Rendición de Cuentas (IRC rendicu) *
6. Índice Coordinación Interinstitucional (ICI coordin) *
7. Índice Capacitación en Derechos Humanos (ICDH capder) *

Cada una de estas categorías construye subíndices particulares que, relacionados entre sí, dan como resultado el INFORSEGDH, como índice superior.

Después de la selección de las 2 Unidades de Análisis y las 7 categorías, se procedió a generar subcategorías (29), y de éstas, indicadores (35) a través de la operacionalización de variables a efecto de hacer cuantificable y comparable la medición. Al análisis de cada uno de los 35 indicadores se le asignó un valor de entre 0 y 1 con los siguientes criterios: ausencia del indicador, es decir, que mediante el análisis al FORTASEG no se identificó su presencia por lo cual se le asignó un puntaje de 0; cuando en el análisis se observó la presencia parcial de los indicadores se le asignó un puntaje de 0.5, por último, en el caso de la presencia del indicador el puntaje asignado fue de 1.0.

Acto seguido, se obtuvo la normalización de cada uno de los 35 indicadores para hacer homogénea la medición, así como comparable, de forma que cada uno de estos valores sea un número adimensional entre cero y uno. Cabe subrayar que todos los indicadores están ponderados de igual forma, es decir, tienen un igual peso. Así, entonces, se procedió a efectuar la siguiente fórmula:

$$\frac{N\text{Indi}^1 = \text{Cump}^1 * 1}{T\text{IndiCate}^1}$$

Dónde:

NIndi¹= Normalización del primer indicador

Cump¹= Resultado del análisis del FORTASEG para el primer indicador (0-0.5-1)

TIndiCate¹= Total de indicadores para la primera categoría

Este mismo procedimiento se realizó con cada uno de los indicadores de las 7 categorías. Posteriormente, los indicadores normalizados se agruparon por categoría para obtener el subíndice de cada categoría con la siguiente fórmula:

$$\frac{ISC\ securciu = N\text{Indi}^1 + N\text{Indi}^2 + N\text{Indi}^3 \dots (N\text{Indi}^n)}{T\text{IndiCate}^1}$$

Dónde:

ISC securciu = Índice de seguridad ciudadana

NIndi¹= Normalización del primer indicador

NIndi²= Normalización del segundo indicador

NIndi³= Normalización del tercer indicador

TIndiCate¹= Total de indicadores para la primera categoría

Esta misma fórmula se repitió con las siete categorías, donde el número de subíndices de indicadores fue distinto: 16 para la primera categoría del estándar de seguridad ciudadana; 2 para la segunda de principio de participación, y así sucesivamente (por eso el NIIndiⁿ).

Finalmente, para obtener el IFPSEDH, se sumaron cada uno de los Subíndices de las siete categorías, y se dividieron entre el número total de dichas variables, tal y como se observa a continuación:

$$\text{INFOSEGDH} = \frac{\text{ISC segurci} + \text{IPP prinpar} + \text{IINDigualynodis} + \text{IPP perge} + \text{IRC rendicu} + \text{ICI cordin}}{\text{TCate}}$$

Dónde:

INFOSEGDH = Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos

ISC segurci= Subíndice de seguridad ciudadana

IPP prinpar= Subíndice Principio de Participación

IIND igualynodis= Subíndice Igualdad y No Discriminación

IPP perge= Subíndice Perspectiva de Género

IRC rendicu= Subíndice Rendición de Cuentas

ICI coordin= Subíndice Coordinación Interinstitucional

ICDH capder= Subíndice Capacitación en Derechos Humanos

TCate= Total de categorías

Hallazgos

Luego de recorrer cada uno de estos procedimientos metodológicos de normalización, ponderación, construcción de subíndices y construcción del índice, los resultados permiten observar que la política pública del Programa FORTASEG 2017, diseñado por el SESNSP de la SEGOB, tiene un Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos de 0.4768 (véase figura II).

Figura II. Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos FORTASEG 2017

Unidad de análisis	Categoría analítica	Indicadores	Cumplimiento	Normalización	Subíndice	Índice
Estándar internacional	Seguridad ciudadana	La existencia del Código de conducta para el cuerpo de policía en el que figuren las normas internacionales de derechos humanos	0	0	0.473	0.477
		La existencia de Planes de formación y especialización de las fuerzas de seguridad para la aplicación de medios no violentos, en sus acciones de prevención, disuasión y control de hechos delictivos	1	0.063		
		La existencia de Planes y programas de prevención social, comunitaria y situacional, dirigidos a enfrentar los factores que favorece la reproducción de las conductas violentas en la sociedad	0.5	0.031		
		La existencia de Mecanismos de vigilancia y mecanismos de reacción ante el riesgo de vulneración de derechos, de forma que se impida la consumación de la violación	0.5	0.031		
		La existencia de Protocolos de actuación comunes a todas las instituciones vinculadas con la atención a víctimas del delito y la violencia, que aseguren una correcta atención y eviten la revictimización	0	0		
		La existencia de Infraestructura y equipamiento adecuados para la atención de aquellas personas que han sido víctimas del delito y la violencia	0	0		
		La existencia de Procedimientos objetivos de convocatoria y selección de las personas que integran las fuerzas policiales, mediante concurso público y elevando los requisitos de formación curricular previa	0.5	0.031		
		La existencia de Procesos de capacitación, actualización y formación policial de calidad, tanto para el primer ingreso como para habilitar ascensos y destinos profesionales	1	0.063		
		La existencia de Formación adecuada al cumplimiento de sus funciones, estableciendo una carrera policial que sea el soporte académico profesional de la transformación cultural	1	0.063		
		La existencia de Establecer los derechos laborales e incorporar la regulación del alcance de los derechos sindicales del personal policial	0	0		
		La existencia de Remuneración justa, que permita al policía y a su familia un nivel de vida digno	1	0.063		
		La existencia de Condiciones de seguridad e higiene en el trabajo	1	0.063		
		La existencia de Respeto al horario y apoyo psicológico y físico necesarios	0	0		
		La existencia de Régimen de descanso y vacaciones proporcionales al desgaste que implica su labor en permanente estrés	0	0		
		La existencia de Deber de cumplimiento de órdenes superiores sólo si éstas son legales y, en caso contrario, el derecho a oponerse a ellas, no pudiéndose aplicar medida penal o disciplinaria alguna	1	0.063		
		La existencia de Dotar de los equipos, medios de fuerza letal y no letal y la infraestructura necesaria para el cumplimiento de sus cometidos institucionales en forma eficaz y eficiente	1	0.063		
Elementos transversales	Principio de participación	La existencia de Mecanismos de participación en el diagnóstico, diseño, implementación y evaluación	0.5	0.25	0.375	
		La existencia de Mecanismos, de control y vigilancia ciudadana	0.5	0.25		
	Igualdad y no discriminación	La existencia de Identificación de grupos en situación de vulnerabilidad	1	0.25	0.813	
		La existencia de Existencia de normas desiguales	1	0.25		
		La existencia de estereotipos en los documentos analizados	1	0.25		
		La existencia de Contemplación de acciones afirmativas y transformativas	1	0.25		
	Perspectiva de género	La existencia de Presupuesto con perspectiva de género	0	0	0.438	
		La existencia de Acciones tendientes a eliminar la desigualdad de género	0.5	0.125		
		La existencia de Eliminar contenidos sexistas	1	0.25		
		La existencia de Acciones en materia de violencia contra la mujer	1	0.25		
	Rendición de cuentas	La existencia de Transparencia de recursos	1	0.2	0.74	
		La existencia de Información disponible y derecho a la información	1	0.2		
		La existencia de Explicación y justificación de las decisiones públicas	0.5	0.1		
		La existencia de Mecanismos de coacción y castigo	1	0.2		
		La existencia de Mecanismos de evaluación	1	0.2		
	Coordinación interinstitucional	La existencia de Acciones intersectoriales	0.5	0.25	0.25	
La existencia de Acciones intergubernamentales		0	0			
Capacitación en derechos humanos	La existencia de Capacitación en derechos humanos a los servidores públicos que diseñan el programa	0.5	0.25	0.25		
	La existencia de Capacitación a la población objetivo para su construcción como sujetos de derecho	0	0			

Fuente: Elaboración propia.

Conclusiones

En 2016 el SESNSP anunció el nacimiento del FORTASEG en lugar del SUBSEMUN. Según palabras del mismo Secretariado, este cambio obedeció a adecuar el Programa a los principios de derechos humanos. A efecto de verificar lo anterior, la pregunta que guió esta investigación fue ¿en qué medida este Programa incluía el enfoque de derechos humanos a partir del estándar de seguridad ciudadana y de seis elementos transversales?

Si bien este Programa ha recibido cinco evaluaciones desde su surgimiento en 2008 como SUBSEMUN, ninguna de ellas ha sido desde este enfoque; una necesidad no solo derivada de la Reforma constitucional de 2011, sino también de los contextos de seguridad pública, escasamente evaluados y con frecuencia señalados por violar derechos humanos.

En términos generales, se concluye que el cambio fue solamente de siglas y no estructural. Este resultado puede ser ejemplificado a través de la entrevista llevada a cabo al personal del Secretariado ya que, a pregunta expresa de ¿por qué la creación del FORTASEG?, la respuesta fue: “en realidad solo fue un cambio de nombre [sic]”.

A nivel de indicadores, el FORTASEG 2017 logró 21.5 puntos de los 35 posibles. En el caso del estándar alcanzó 8.5 de los 16 puntos; 6 de 9 se obtuvieron en la dimensión interna (selección adecuada, capacitación y equipamiento y condiciones sociolaborales), mientras que en la dimensión externa (libertad y seguridad de las personas frente al Estado y frente a particulares, prevención del delito y atención a las víctimas) obtuvo 2.5 de 7 posibles. Para los elementos transversales, el Programa obtuvo 13 de 19 puntos.

Por subderecho, el Programa cumplió en el caso del estándar solo con 2 subderechos de los 8 (25%), en tanto en 5 (62.5%) lo hizo de manera parcial negativa. Para los elementos transversales la tendencia fue la misma; cumplimiento en 2 (33.3%) de sus subderechos, y en 4 (66.6%) cumplimiento parcial negativo.

Aplicando el Índice de Fortalecimiento para el Diseño de Políticas de Seguridad con Enfoque de Derechos Humanos, compuesto a su vez por los subíndices del estándar internacional y de los seis elementos transversales, el FORTASEG 2017 obtuvo un índice entre 0 y 1 de 0.47, lo que indica un cumplimiento parcial negativo.

Bibliografía

- Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) (2009). Informe sobre seguridad ciudadana y derechos humanos, Washington, CIDH.
- Peña Guzmán, Mireya Maritza (2008). “Derechos humanos y política pública”, Aportes Andinos, No. 21, Quito, Universidad Andino Simón Bolívar, pp.1-22.
- Serrano, Sandra y Daniel Vázquez (2013), Los derechos en acción. Obligaciones y principios de derechos humanos, México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

MESA 24

Nuevos planteamientos y precisiones a las metodologías evaluativas

APORTES DE LA ECONOMÍA CONDUCTUAL Y LA EVALUACIÓN DE ALTO IMPACTO EN EL ETIQUETADO DE ALIMENTOS Y BEBIDAS NO ALCOHÓLICAS EN LA CDMX

ANTONIO JAVIER PIÑA SANCHEZ¹
ELIZABETH LEMUS MANCERA²
OMAR ALEJANDRO MEDINA FAJARDO³
MARIBEL LUNA LÓPEZ⁴

Resumen

Objetivo: Esta investigación se validó por medio de una evaluación al diseño de la política pública del sobrepeso y obesidad con relación al etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas, mediante la economía conductual, así como de la propuesta de la evaluación de alto impacto para generar valor público. **Metodología:** Se efectuó una investigación con diseño no experimental, hipotético-deductivo, con un enfoque mixto a partir de 50 encuestas de carácter cuantitativo (cuestionarios) y cualitativo (entrevistas), las cuales fueron aplicadas a estudiantes universitarios, amas de casa, profesionistas y obreros. **Resultados:** Se demostró que el etiquetado es de índole descriptivo, lo cual genera dificultad en la comprensión social de los consumidores de alimentos y bebidas no alcohólicas al elegir entre sus opciones. Adicionalmente, no existe una evaluación de alto impacto que trascienda en un seguimiento y monitoreo de los avances de esta política, ya que las evaluaciones se orientan a los objetivos del producto. **Conclusiones:** Las decisiones sociales de las personas se basan en comportamientos de racionalidad limitada e irracionalidades ante los problemas públicos, en consecuencia, es necesario integrar la economía del comportamiento al enfoque de políticas públicas para reducir los sesgos y errores en la toma de decisiones, y, construir una evaluación de alto impacto para verificar que en los consumidores se hayan mostrado cambios en sus hábitos y estilos de vida en beneficio de su salud.

Introducción

“La entrega a una causa y sólo a ella eleva a quien así obra hasta la altura y dignidad de la causa misma”.
Max Weber (La Ciencia como Vocación).

¹ Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN), Especialista en Política y Gestión Energética y Medioambiental por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Sede México; y es Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Ha sido servidor público del Poder Ejecutivo y del Poder Legislativo del Senado de la República. Sus líneas de investigación son: políticas públicas, administración pública, economía conductual, ciencia política y análisis organizacional. politologo.javi@gmail.com

² Actuaría por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Especialista en economía de la salud con 8 años de experiencia en el sector público de salud en México. Laboró 6 años en la Comisión Nacional de Protección Social de Salud, formó parte de la Comisión Coordinadora para la Negociación de Precios de Medicamentos e Insumos para la Salud; participó con el Consejo de Salubridad General en la elaboración de protocolos técnicos de enfermedades que ocasionan gastos catastróficos y en la Comisión Interinstitucional del Cuadro Básico y Catálogo de Insumos del Sector Salud. Cuenta con diplomados en evaluación económica de Tecnologías Sanitarias y farmacoeconomía. dirección@iiidse.net y lizlm0320@hotmail.com

³ Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública por la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM). Candidato a Maestro en Administración y Políticas Públicas por el Instituto Politécnico Nacional (IPN). Empleado en Petróleos Mexicanos (PEMEX). omarmedinaf@gmail.com

⁴ Licenciada en Economía por la UNAM, se ha desempeñado como Auditora y Consultora en el Sector Gubernamental, curse el Diplomado en Política Pública y Evaluación en CLEAR- CIDE. Sus líneas de investigación son la Salud Pública, Evaluación, Impacto Económico, Discapacidad e Integración Social. Actualmente forma parte del Instituto Iberoamericano de Investigación y Desarrollo del Seguro y de la Empresa (IIIDSE), así como de la Red de apoyo del Centro Autismo Teletón. mary.79.luna@gmail.com

Las políticas públicas son una respuesta que pretenden modificar problemas públicos que viven las sociedades en distintas realidades, tales como la educación, la desigualdad, la violencia de género, el desempleo, el medioambiente, entre otros. La salud es el problema público que ocupa la presente investigación; en específico, el sobrepeso y la obesidad en la Ciudad de México en el periodo de 2018 a 2020, y su relación con una de las políticas que pretenden reducir los índices de tales enfermedades, es decir, el etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas. En este sentido, las políticas públicas no son una instrumentación de política gubernamental que ocurre de forma automática, por el contrario, requiere de un conjunto de esfuerzos legales, institucionales, programas gubernamentales, participación ciudadana y del mercado, para mitigar la gravedad del problema.

¿Cuál es el problema?

De acuerdo con la Organización Mundial de la Salud (OMS) “desde 1975, la obesidad se ha casi triplicado en todo el mundo. En 2016, más de 1900 millones de adultos de 18 o más años tenían sobrepeso, de los cuales, más de 650 millones eran obesos” (OMS, O&S, 2018). Con base en datos del Gobierno de México (GobMX), la Secretaría de Salud (SS), el Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS), el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE) y la Encuesta Nacional de Salud y Nutrición de Medio Camino de 2016 (ENSANUT, 2016).

En México “7 de cada diez adultos, 4 de cada diez adolescentes, 1 de cada tres niños” (GobMX, S&O, 2019), presentan sobrepeso u obesidad, en consecuencia, estamos ante un grave problema de salud pública. Sumamos a esto que, “las enfermedades crónicas no transmisibles representan el gran desafío en salud para el mundo, ya que ocasionan 71 por ciento de las defunciones a nivel global, sobre todo por diabetes, padecimientos cardiovasculares y respiratorios, cáncer, insuficiencia renal crónica y trastornos mentales” (Narro, 2018). Las enfermedades no transmisibles (ENT) “afectan desproporcionadamente a los países de ingresos bajos y medios, donde se registran más del 75% (32 millones) de las muertes por ENT” (OMS, ENT, 2018), afectando evidentemente el desarrollo social y económico; por otro lado:

“Su fisiopatología está estrechamente ligada a variables sociables, ambientales y de conducta, así como alteraciones biológicas, celulares, bioquímicas, y moleculares. Por lo tanto, involucran al médico, al paciente, su familia y su entorno, ubicándolas como un asunto de biología, nutrición, medicina y ciencia, pero también de cultura, sociedad, economía y políticas públicas” (Kershenovich & Chertorivski, 2013, pág. 11).

De acuerdo con los “datos y cifras” de la OMS:

“Las enfermedades no transmisibles (ENT) matan a 41 millones de personas cada año, lo que equivale al 71% de las muertes que se producen en el mundo. Cada año mueren por ENT 15 millones de personas de entre 30 y 69 años; más del 85% de estas muertes “prematuras” ocurren en países de ingresos bajos y medianos. Las enfermedades cardiovasculares constituyen la mayoría de las muertes por ENT (17,9 millones cada año), seguidas del cáncer (9,0 millones), las enfermedades respiratorias (3,9 millones) y la diabetes (1,6 millones). Estos cuatro grupos de enfermedades son responsables

de más del 80% de todas las muertes prematuras por ENT. El consumo de tabaco, la inactividad física, el uso nocivo del alcohol y las dietas malsanas aumentan el riesgo de morir a causa de una de las ENT” (2018).

Kershenovich & Chertorivski, aseguran que “aunque no se consideran enfermedades en sí mismas, el sobrepeso y la obesidad son identificados como factores de riesgo para el desarrollo de ECNT, como la DM2, la HTA, el SM, la IRC⁵, entre otras” (2013, pág. 17). En términos de muertes atribuibles, “el principal factor de riesgo metabólico es el aumento de la presión arterial (al que se atribuyen el 19% de las muertes a nivel mundial), seguido por el sobrepeso y la obesidad y el aumento de la glucosa sanguínea” (OMS, ENT, 2018).

Nuestras relaciones sociales se regulan en una dinámica efímera y materialista en buen grado, tienen patrones de comportamiento muy definidos, basados en una vida que oscila entre el estrés, la movilidad urbana, las relaciones laborales e interpersonales, los usos y costumbres basados en las aspiraciones de éxito, y un consumo de alimentos y bebidas mayormente industrializados, estos últimos representan para muchas personas cerca del 70 por ciento de su ingesta diaria de alimentación. Evidentemente esta dinámica social, repercute a lo largo del tiempo en nuestra salud, estado emocional, autorrealización, proyectos personales, consumo del tiempo, recursos materiales y económicos. Kershenovich & Chertorivski, han señalado que:

“En términos globales las enfermedades crónicas no transmisibles también están relacionadas con un importante cambio en los estilos de vida de las personas y, en particular con una gran disminución de la actividad física estos cambios son consecuencia, entre otros, del aumento de la sedentarización de muchas actividades relativas, así como de una creciente urbanización y cambios en los medios de transporte la Organización Mundial de la salud estima que la inactividad física constituye un factor de riesgo en aproximadamente 27 por ciento de los casos de diabetes y 30 por ciento de la carga de cardiopatía isquémica” (2013, pág. 26).

De manera adicional, dichos autores afirman que:

“Los estilos de vida parecen estar asociados al índice de masa corporal (IMC). De acuerdo con la ENSANUT 2012, 51.4% de los adultos reportó haber pasado hasta dos horas diarias frente a la pantalla, 29.8% reportó pasar más de dos horas y menos de cuatro horas diarias y 18.9% cuatro o más horas diarias promedio frente a una pantalla. Al estratificar por localidad, el porcentaje de personas que pasa hasta dos horas o menos frente a una pantalla fue significativamente mayor en las localidades rurales, comparado con las localidades urbanas. Si bien más del 60% de los adultos son clasificados como activos de acuerdo con los criterios de la OMS, al evaluar por tipo de actividad encontramos que aproximadamente 81.8%, (casi 16 horas), de las actividades reportadas durante el día son sedentarias e inactivas (dormir, estar sentado frente a una pantalla, transporte inactivo); este porcentaje es ligeramente menor en las localidades rurales que en las urbanas: 78.3% (14 horas), y 82.7% (16 horas), respectivamente” (Kershenovich & Chertorivski, 2013, pág. 26).

⁵ Diabetes Mellitus Tipo 2 (DM2), Hipertensión Arterial (HTA), Síndrome Metabólico (SM), Insuficiencia Renal Crónica (IRC).

Etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas

El etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas se concentró predominantemente a partir de una discusión por parte de las legisladoras y legisladores del poder legislativo en México, respecto al etiquetado frontal en alimentos y bebidas no alcohólicas. La concentración de este debate y agenda política se consolidó en el año 2019, teniendo una intervención y opinión de organismos nacionales e internacionales, así como instancias en materia de salud.⁶ Calvillo señala en este tenor:

“La Organización Mundial de la Salud, la Agencia de Alimentos y Medicamentos de los Estados Unidos, la propia Secretaría de Salud de nuestro país y muchos otros países, están profundamente preocupados por el tipo de información que los consumidores reciben de los alimentos procesados que se comercializan. Se reconoce que el etiquetado de los alimentos y la tabla nutrimental que se encuentra en la parte posterior de los productos son muy complejos y poco útiles para que el consumidor realice una elección informada. Cuando se difundió el último proyecto de norma de etiquetado, surgieron varias opiniones que, de haberse tomado en cuenta, habrían evitado muchos engaños mediante información más veraz sobre los productos. Entre estos señalamientos se encuentran los del Instituto Nacional de Salud Pública y el Instituto Nacional de la Nutrición, a los cuales la autoridad respondió: No proceden. Una de las propuestas indicaba lo siguiente: Las ilustraciones deberán ser proporcionales, al contenido real del producto en cuestión y que no pueda generar confusión o expectativas falsas en el consumidor. Un caso muy común de engaño encubierto es el uso de imágenes de frutas en gran parte del empaque de un producto que en realidad no contiene fruta o cuyo contenido es mínimo. Lo anterior se opone a cualquier propósito de orientación alimentaria bien intencionada. Por otro lado, en la denominación genérica y definición de azúcares que aparece en la información nutrimental, se incluyen los jarabes de alta fructosa y los jarabes de maíz hidrolizado. Existen estudios que señalan que el aumento en el consumo de estos últimos coincide con el aumento en los índices de sobrepeso y obesidad de la población. Esto atenta contra nuestro derecho a estar informados y decidir. En realidad, los consumidores no sabemos qué estamos ingiriendo” (Calvillo, 2015, págs. 23-27).

Agrega:

“Sin duda, el avance más importante de la nueva norma de etiquetado aprobada en 2010 es que todos los productos están obligados a declarar, en gramos, la cantidad de azúcar que contienen. Ahora sí, los consumidores pueden conocer la cantidad de azúcar que están ingiriendo a través de los productos industrializados. Esto, incluso en productos como las papillas Gerber; que incorporan azúcar a la alimentación humana desde las primeras etapas de vida. O la propia leche Nido, que contiene 20% de azúcar, cuando la recomendación es que los menores consuman cantidades muy moderadas. Al respecto, el Instituto de Medicina de la Academia Nacional de Ciencias de Estados Unidos señala que los hábitos respecto de alimentos dulces se pueden determinar desde los dos o tres años. Por eso recomienda un consumo mínimo en etapas tempranas” (Calvillo, 2015, pág. 27).

⁶ Se comparte el enlace para mayor referencia: <http://comisiones.senado.gob.mx/salud/etiquetado.php>.

Respecto a la presente investigación, se considera el etiquetado frontal como un nudge, debido a que su diseño conlleva una arquitectura de decisiones; ésta última recae en las personas que eligen entre un producto u otro. Lo realmente sustantivo, radica en que, el diseño de manera muy sencilla y clara muestre los beneficios y perjuicios por grupos de edades e incluso regiones, ya que los hábitos y costumbres son diferentes entre países. Una breve semblanza de lo que significa la economía conductual o del comportamiento, es lo siguiente.

Economía conductual

La finalidad de la “economía del comportamiento”, “economía conductual” o “ciencias del comportamiento”⁷ es analizar el comportamiento de las personas bajo escenarios donde exista una intervención en términos de psicología y economía para maximizar su acción tanto colectiva como individual; el centro de análisis para esta investigación se traslada al ámbito de la salud pública, el tema que se observa y bajo el cual argumentar una evidencia empírica mediante el trabajo de campo; es el etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas, el cual se abordará más adelante. A continuación, de manera sucinta se explicará el alcance en la economía conductual y se describirán las características de uno de sus instrumentos de intervención social, o sea el nudge, traducido por la palabra “empujón”.

Corresponde a 1969, al momento en que surge esta corriente con Daniel Kahneman y Amos Tversky, debido a un seminario desarrollado por el Departamento de Psicología de la Universidad Hebrea de Jerusalén dirigido por Kahneman. Existen dos artículos pilares de ambos autores para esta corriente científica, “El juicio bajo incertidumbre: heurísticas y sesgos” publicado originalmente en la revista Science en 1974 y “Elecciones, valores y marcos” publicado en American Psychologist en 1984. Además, Kahneman cuenta con una obra adicional Pensar rápido, pensar despacio de 2011. Otro fundador es Richard Thaler, quien junto con Cass R. Sunstein tienen una obra reflejo de los empujones por favorecer la toma de decisiones, Un pequeño empujón. El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad de 2008, por citar algunos de sus principales exponentes.

La economía del comportamiento, no entra en conflicto con las teorías clásicas de la economía principalmente, lo que busca es ampliar el abanico de posibilidades de observación y de estudio para la comprensión de problemas públicos, que parte de una dinámica real de comportamientos más que idealista y altamente irracional, asume que los seres humanos tienen sesgos de errores en sus comportamientos y a partir de una lógica natural de comportamiento y una lógica que integre los sesgos de carácter irracional, establece premisas de decisión y acción bajo experimentos o intervenciones que optimicen la conducta humana.

La economía conductual basa su tesis en la conjunción de la economía y psicología,

⁷ Esta última conceptualización “ciencias del comportamiento”, referida a la economía conductual, es menos frecuente en la literatura al español, no obstante, se respeta su inclusión, ya que, en el Laboratorio Nacional de Políticas Públicas del Centro de Investigación y Docencia Económicas de México, sí es de uso común, y, puesto que dicho centro, ha efectuado diversos tipos de intervenciones. Para mayor referencia, se deja su liga: <https://www.lnpp.mx/>.

aseverando que el pensamiento, decisión y acción humana, se componen de dos sistemas de pensamiento, uno es automático (rápido-sistema 1) y el otro es reflexivo (lento-sistema 2).

Thaler y Sunstein (2018) dicen que “el sistema automático es rápido e instintivo -o da esa sensación- y no implica lo que normalmente asociamos con la palabra pensar. Cuando nos agachamos para esquivar una pelota que nos han lanzado inesperadamente, o nos ponemos nerviosos porque el avión ha entrado en una zona de turbulencias, o sonreímos porque hemos visto un cachorro adorable, estamos empleando el sistema automático. El sistema reflexivo es más premeditado y autoconsciente. Utilizamos el sistema reflexivo cuando se nos pregunta: ¿Cuánto es 411 por 37? También es probable que la mayoría de la gente utilice el sistema reflexivo para decidir qué camino tomar al hacer un viaje y si va a estudiar en la escuela de derecho o en la de negocios” (pág. 35 y 36).

Citamos la siguiente lista de enunciados, con finalidad de esclarecer un poco más, el sistema rápido del lento con base en Kahneman (2015):

FIGURA 1. EJEMPLOS DEL SISTEMA 1 Y 2 DE PENSAMIENTO

SISTEMA RÁPIDO O AUTOMÁTICO	SISTEMA LENTO O REFLEXIVO
<p>Percibe que un objeto está más lejos que otro.</p> <p>Nos orienta hacia la fuente de un sonido repentino.</p> <p>Completa la expresión «pan y...». • Nos hace poner «cara de desagrado» cuando vemos un cuadro horroroso.</p> <p>Detecta hostilidad en una voz.</p> <p>Responde a $2 + 2 = ?$ • Lee las palabras de las vallas publicitarias.</p> <p>Conduce un coche por una carretera vacía.</p> <p>Encuentra una buena jugada de ajedrez (en quien es ajedrecista).</p> <p>Entiende frases sencillas.</p> <p>Reconoce que un «carácter disciplinado y metódico obsesionado con el detalle» responde a un estereotipo profesional.</p>	<p>Estar atento al disparo de salida en una carrera.</p> <p>Concentrar la atención en los payasos del circo.</p> <p>Escuchar la voz de una persona concreta en un recinto atestado y ruidoso.</p> <p>Buscar a una mujer con el pelo blanco.</p> <p>Buscar en la memoria para identificar un ruido sorprendente.</p> <p>Caminar a un paso más rápido de lo que es natural.</p> <p>Observar un comportamiento adecuado en una situación social.</p> <p>Contar las veces que aparece la letra a en una página de texto.</p> <p>Dar a alguien el número de teléfono.</p> <p>Aparcar en un espacio estrecho (para todo el mundo menos para los empleados del garaje). • Comparar dos lavadoras para saber cuál es mejor.</p> <p>Rellenar el impreso de la declaración de la renta.</p> <p>Comprobar la validez de un argumento lógico complejo.</p>

Fuente: tomado de (Piña , Cuevas, & Soto , “Nudges para la competitividad social, organizacional y de innovación de las políticas públicas”, 2018) con base en Kahneman, 2016, págs. 36 y 37.

Metodología

La metodología que sostiene la presente ponencia se basa en un enfoque mixto de análisis cuantitativo (cuestionarios) y cualitativo (comparación y entrevistas). Tal como se señala en la siguiente tabla:

HERRAMIENTA METODOLÓGICA

METODOLOGÍA	DESCRIPCIÓN
Enfoque Mixto	Cuantitativo-cuestionarios
	Cualitativo-entrevistas
Instrumento Metodológico	<p style="text-align: center;">50 encuestas con 9 reactivos cada una:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 450 respuestas de análisis entre cuestionarios y entrevistas. - Selección aleatoria entre amas de casa, estudiantes, trabajadores del sector público y privado en la CDMX.

Fuente: elaboración propia

Para poder concretar la investigación de campo, se elaboró una encuesta basada en 9 cuestionamientos acerca del etiquetado frontal en alimentos y bebidas no alcohólicas. La finalidad de este trabajo consistió en obtener un análisis sobre la percepción que tienen personas de distintos grupos y edades, es decir, la información contenida tendrá hallazgos desde el punto de vista de servidores públicos, profesionistas, estudiantes, trabajadores y amas de casa. Los siguientes reactivos, forman parte de la investigación que antecede al examen de disertación que presentó uno de los autores de esta ponencia para la obtención de grado de Maestría, se muestra la encuesta íntegra y para fines prácticos, los principales hallazgos.

BATERÍA DE PREGUNTAS

1. ¿Sabe usted, **para qué sirve la información nutrimental** en alimentos y bebidas no alcohólicas?
- Da a conocer la información nutrimental
 - Describe las características de las "Marcas de los productos"
 - Compara los productos de alimentos y bebidas no alcohólicas.

2. ¿Conoce usted las consecuencias al consumir una porción mayor a la ingesta diaria recomendada? Por ejemplo, **al exceder el consumo de sodio, azúcar, calorías o grasas.**

- Si
- No

En el caso de que "si" conozca las consecuencias, ¿querría mencionar algunas?

Vea la siguiente Figura por favor:



3. ¿Considera usted que, señalar que los alimentos "son altos en azúcares, grasas saturadas, sodio o calorías", es suficiente para que usted evite consumirlos?

- Si
- No

4. ¿Considera usted que, el "incluir imágenes" como las siguientes en el etiquetado, reforzaría evitar el consumo, sobre todo en la población infantil, debido a su claridad y sencillez?



- Si
- No

5. ¿Está usted enterado que, actualmente el Congreso de la Unión se encuentra legislando el tema de "etiquetado" en alimentos y bebidas no alcohólicas?

- Si
- No

6. ¿Usted se alimenta habitualmente en casa o fuera de ella?

- En Casa
- Fuera de casa

En caso de hacerlo "fuera de casa", ¿Cuántas veces al día? _____

7. Para usted, ¿qué significa la "comida chatarra"?

8. Para usted, ¿qué es una alimentación correcta?

9. ¿Conoce usted, la propaganda del "bien comer" de la NORMA Oficial Mexicana NOM-043-SSA2-2012?

- Si
- No

⁸ Con base en: <https://www.minsal.cl/ley-de-alimentos-nuevo-etiquetado-de-alimentos/>. Consultada el 17 de octubre de 2019.

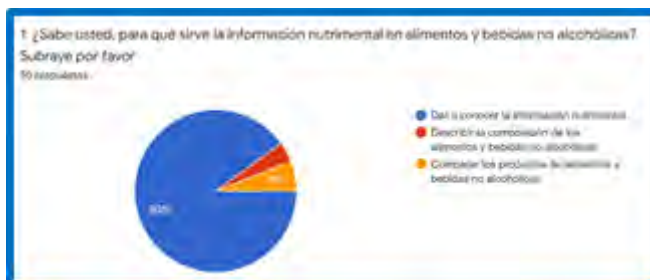
⁹ Tomada de: <https://www.somosmamas.com.ar/wp-content/uploads/2017/11/emoji-feliz.png>. Consultada el 17 de octubre de 2019.

¹⁰ Tomada de: https://cdn.pixabay.com/photo/2017/08/15/12/58/emoticon-2643814_960_720.jpg. Consultada el 17 de octubre de 2019.

Hallazgos

1. El etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas, no es claro y comprensible para el consumidor.

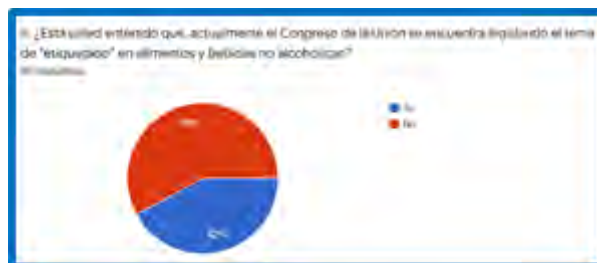
Gráfica 1



Fuente: tomada de (Piña, 2020)

2. Las personas desconocen del trabajo gubernamental, en torno a la política de salud, respecto del combate al sobrepeso y obesidad.

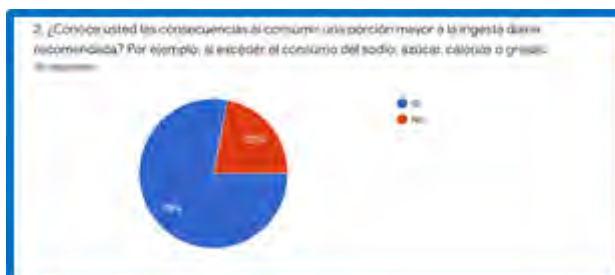
Gráfica 2



Fuente: tomada de (Piña, 2020)

3. La mayor parte de las personas consumen alimentos procesados en exceso, a pesar de las consecuencias en salud que les ocasionan.

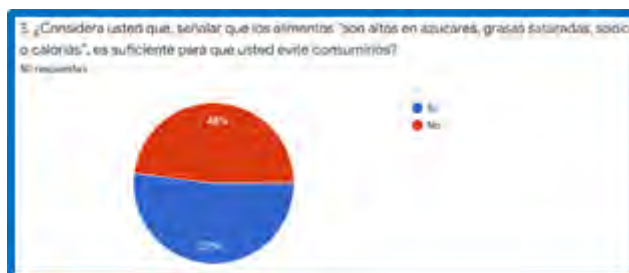
Gráfica 3



Fuente: tomada de (Piña, 2020)

4. Las personas no actúan bajo cálculos razonables, basados en la ingesta nutrimental recomendada al consumir sus alimentos.

Gráfica 4



Fuente: elaboración propia

5. Es prioritario, generar instrumentos que expliquen el comportamiento de las personas, sectorizado por grupos de edades y contextos sociales. La economía conductual cuenta con un bagaje teórico-práctico que explica el por qué las personas se comportan como lo hacen. No se puede partir de comprensiones totalizadoras, recordemos la máxima de Jean Jacques Rousseau, que distingue entre la voluntad total, general e individual.

6. Las agendas deben trascender por encima del periodo sexenal, ya que de lo contrario no se permitirá la maduración en los procesos de políticas públicas.

Gráfica 5



Fuente: elaboración propia

7. Los problemas públicos, deben adecuarse de acuerdo con el contexto social.

REACTIVO 6



Fuente: elaboración propia

8. Se recomienda incluir en el proceso legislativo, la posibilidad de manera "formal" de incluir Equipos de trabajo interdisciplinarios para dar respuesta a los problemas multidisciplinares de la sociedad.

9. Aún con la recomendación octagonal -alto en azúcares, alto en sodio, alto en grasas, alto en calorías-, en el etiquetado como Nudges,¹¹ la mayoría de las personas no comprenden generalmente las implicaciones de mayor o menor consumo en su alimentación por alimentos y bebidas no alcohólicas procesados, puesto que el etiquetado frontal, sólo es informativo y descriptivo. Las personas no calculan habitualmente de manera precisa y exacta acerca de los excesos del consumo alimentario. Pueden ser incluso irracionales y atentar contra su salud al consumir en exceso los alimentos procesados.

REACTIVO 4



Fuente: elaboración propia

10. Deben considerarse las experiencias de otros contextos a los estudiados en el proceso de dictaminación, reformas, implementación, seguimiento y evaluación del Etiquetado en Alimentos y Bebidas No Alcohólicas, y refieren evidencia conductual en los estilos de vida y hábitos, además que contempla otros modelos de etiquetado, esto también debe considerarse en el sobrepeso y obesidad.

11. Construir una estrecha relación entre la educación alimentaria y las instancias de salud, así como su profesionalización de los actores en salud.

12. Finalmente, se deben establecer canales de coordinación y cooperación con los otros Poderes de la Unión (Ejecutivo y Judicial), y las demás instancias gubernamentales en materia de salud.

Consideraciones finales

- o Con la educación nutrimental que la mayoría de las personas tiene, no es posible que ellas puedan realizar cálculos racionales sobre su consumo calórico diario; asimismo, influyen factores como el económico, socio-cultural, ideológico para la toma de decisiones de manera racional acerca de los alimentos que consumen, por tanto, en algunos casos no se toman las decisiones adecuadas y racionales.
- o Dentro de esta investigación, se comprueba que el etiquetado frontal en alimentos y bebidas no alcohólicas, se puede considerar dentro de las ciencias del comportamiento, en específico en su herramienta nudge, ya que el reconocimiento, identificación y elección del mismo le pertenece al libre albedrío de las personas.
- o El diseño de los etiquetados debe orientarse de acuerdo al grupo etario, el contexto regional, y con las advertencias de lo que implica consumir entre un alimento procesado y otro (Nudge).
- o Si se pretende fortalecer la política contra la obesidad y el sobrepeso, se requiere

¹¹ Instrumento de economía conductual.

plantear un diseño con base en los criterios de las ciencias del comportamiento, considerando entre otros aspectos, acuerdos con la empresas productoras de alimentos para la oferta de alimentos saludables y su distribución masiva.

o Se requiere fortalecer y evaluar la política educativa para que los consumidores comprendan las consecuencias y riesgos de los alimentos que consumen, por ejemplo, la actual política del Nuevo Modelo Educativo que incorpora la materia “Vida Saludable”, podría ser impartida en todos los niveles educativos, tanto en escuelas públicas y privadas.

o Con la información descriptiva que poseen las personas podrían generar un proceso comprensivo sobre su alimentación, sin embargo es necesario fortalecer los impactos de los alimentos balanceados y no balanceados.

o De acuerdo con los resultados de la encuesta se evidenció que el etiquetado en alimentos y bebidas no alcohólicas, no es claro y es poco comprensible para el consumidor. Asimismo, se encontró que la mayoría de las personas desconocen del trabajo legislativo, en torno a la política de salud en el combate del sobrepeso y obesidad.

o Se refuerza que la mayor parte de las personas consumen alimentos procesados en exceso, a pesar de las consecuencias desfavorables que podrían ocasionarles en su salud.

o Comúnmente las personas no actúan bajo cálculos razonables, basados en la ingesta nutrimental recomendada al consumir sus alimentos.

o Es prioritario, generar instrumentos que expliquen el comportamiento de las personas, sectorizado por grupos de edades y contextos sociales. Para lo cual la economía conductual sería una herramienta teórico-práctica que ayuda a explicar el por qué las personas se comportan como lo hacen. No se puede partir de comprensiones totalizadoras, recordemos la máxima de Jean Jacques Rousseau, quien distingue entre la voluntad total, general e individual.

o Las agendas deben trascender por encima del periodo sexenal, ya que de lo contrario no se permitirá la maduración en los procesos de políticas públicas.

o Los problemas públicos, deben adecuarse de acuerdo con el contexto social.

o Aún con la recomendación octagonal -alto en azúcares, alto en sodio, alto en grasas, alto en calorías-, no es suficiente en el Etiquetado visto como un Nudge¹², ya que la mayoría de las personas no comprenden generalmente las especificaciones de los componentes alimenticios, así como las implicaciones de mayor o menor consumo en su alimentación por alimentos y bebidas no alcohólicas procesados, puesto que el etiquetado frontal, sólo es informativo y descriptivo. Las personas no calculan habitualmente de manera precisa y exacta acerca de los excesos del consumo alimentario. Pueden ser incluso irracionales y atentar contra su salud al consumir en exceso los alimentos procesados.

o Deben considerarse las experiencias de otros contextos a los estudiados en el proceso de dictaminación, reformas, implementación, seguimiento y evaluación del Etiquetado en Alimentos y Bebidas No Alcohólicas, y que refieren evidencia conductual en los estilos de vida y hábitos.

¹² Instrumento de economía conductual.

Bibliografía

- Aguilar, L. F. (2007a). La hechura en las políticas públicas. México: Hermanos Porrúa.
- Aguilar, L. F. (2013). El estudio de las políticas públicas. México: Hermanos Porrúa.
- Arellano, D. (2013). “El enfoque organizacional en la política y la gestión públicas”, en Merino, Cejudo, Bracho, Amparo Casar, Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. México: Fondo de Cultura Económica.
- Calvillo, A. (diciembre de 2015). El acceso a la información en la sociedad del consumo: de la comida chatarra a los productos milagro. Obtenido de INAI: <http://inicio.ifai.org.mx/SitePages/Publicaciones.aspx>
- Foucault, M. (2012). “El Poder, una Bestia Magnífica”, en El Poder, una Bestia Magnífica Sobre el poder, la prisión y la vida. México: Siglo XXI.
- GobMX, S&O. (14 de noviembre de 2019). Gobierno de México. Obtenido de Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado: <https://www.gob.mx/issste/articulos/sobrepeso-y-obesidad-combatelos-con-ppresyo-alimentacion-adecuada-y-actividad-fisica>
- INEGI. (2015). Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. Recuperado el 20 de noviembre de 2019, de <https://www.inegi.org.mx/temas/estructura/>
- Kahnmenan, D. (2016). Pensar Rápido, Pensar Despacio. México: DEBOLSILLO.
- Kershenobich, D., & Chertorivski, S. (2013). Políticas de salud para la prevención de las enfermedades crónicas no transmisibles en México. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Meny, Y., y Thoenig, J. C. (1992). “La aparición de los problemas públicos”, en MENY, Yves y JEAN – Claude Thoenig. “Las Políticas Públicas. Barcelona: Ariel, S.A.
- Merino, M. (2016). Políticas Públicas. Ensayo sobre las intervenciones del Estado en la solución de problemas públicos. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- Narro, J. (14 de agosto de 2018). Secretaría de Salud. Obtenido de Enfermedades crónicas no transmisibles ocasionan 71 por ciento de fallecimientos en el mundo: <https://www.gob.mx/salud/prensa/315-enfermedades-cronicas-no-transmisibles-ocasionan-71-por-ciento-de-fallecimientos-en-el-mundo?idiom=es>
- OMS, ENT. (1 de junio de 2018). Enfermedades no transmisibles. Obtenido de Organización Mundial de la Salud: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/noncommunicable-diseases>
- OMS, O&S. (16 de Febrero de 2018). Organización Mundial de la Salud. Obtenido de Obesidad y sobrepeso: <https://www.who.int/es/news-room/fact-sheets/detail/obesity-and-overweight>
- Peters, G. (1993). Política pública y burocracia. Foro Internacional, Vol. XXXIII(1), 34. Obtenido de <https://forointernacional.colmex.mx/index.php/fi/article/view/1327/1317>
- Piña, A. J., Cuevas, I., & Soto, M. d. (2018). “Nudges para la competitividad social, organizacional y de innovación de las políticas públicas”. En Innovación y Tecnología, México, EBook XII (págs. 604-622). México, Puerto Vallarta: Red Internacional de Investigadores en. Obtenido de riico.org/ebook-xii/
- Piña, A. J. (2014). La implementación organizacional de las políticas públicas. En G. López, M. Gil, C. Bolio, G. Ramírez, y J. Olvera, Universidad, organizaciones y la sociedad del conocimiento (págs. 2490-2527). Veracruz: UAM, Universidad Veracruzana y REMINEO.
- Piña, A. J. (22 de febrero de 2016). Nanopolítica: decisión e implementación organizacional en las políticas públicas. Obtenido de TESIUNAM: http://oreon.dgbiblio.unam.mx/F/7F9RVQ6GRTH94L9GA1JN8XKS23RVF1CT9CSHEGB6XT6FIH1KHQ-61719?func=full-set-set&set_number=022357&set_

entry=000002&format=999

- Piña, A. J. (7 de julio de 2020). Los usos de la economía conductual como herramienta positiva para las políticas públicas en México. CDMX, México: Instituto Politécnico Nacional.
- Rose, R. (1998). El Gran Gobierno. Un acercamiento desde los programas gubernamentales. México: Fondo de Cultura Económica.
- Roth Deubel, A. N. (2006). "Conceptos, teorías y herramientas para el análisis de las políticas públicas", en "Políticas Públicas. Formulación, implementación y evaluación". Colombia: Ediciones Aurora, 5ta. Edición,.
- Santamaría, J., y Piña, A. J. (2020). Formación y capacitación en tecnologías de la información y la comunicación (TIC) para docentes como un acto de destrucción creativa. En L. Bengochea, D. Meziat, & Ó. López, Computación para el Desarrollo – XIII Congreso (págs. 273-276). Quetzaltenango (Guatemala). Obtenido de <http://www.compdes.org/congreso/archivos/LibroCOMPDES2020.pdf>
- SS, S. (17 de junio de 2020). COVID 19. México, CDMX, México. Obtenido de <https://twitter.com/HLGatell>
- Sustain, C. R., & Thaler, R. H. (2018). Un pequeño empujón. El impulso que necesitas para tomar mejores decisiones sobre salud, dinero y felicidad. México: Taurus.

MESA 25

Resultados de casos de evaluaciones en contextos de complejidad

La implementación de la metodología de los mapas mentales para la evaluación de la política pública: "evaluación de la estrategia nacional, abordaje integral de las enfermedades crónicas no transmisibles y obesidad (ECNT Y O) 2013-2021, en Costa Rica".

Federico Rivera Romero¹

Introducción

De acuerdo con el Ministerio de Salud (2014), las enfermedades crónicas no transmisibles y la obesidad (ECNT y O) 2013-2021, han estado en la lista de prioridades de las organizaciones de salud y entes nacionales de la región de América Latina y Costa Rica, debido a su impacto en las primeras causas de muerte y discapacidad. Según el último informe de la Organización Mundial de la Salud (OMS, 2017), del total de fallecimientos prematuros ocurridos en Costa Rica, el 83% fue causado por algún tipo de enfermedad no transmisible; y de acuerdo con Cortés, et. al. (2016), en un estudio sobre sobrepeso y obesidad realizado en el marco del Estudio Latinoamericano de Nutrición y Salud (ELANS), Costa Rica es el segundo país de América Latina con mayor prevalencia de sobrepeso y obesidad.

La evaluación sobre la pertinencia, eficacia y sostenibilidad del diseño y el proceso llevado a cabo en la ECNT y O 2013-2021, en Costa Rica, es de vital importancia, pues al formular una nueva Estrategia Nacional se consideran las lecciones aprendidas y las aplicaciones exitosas realizadas a fin de maximizar sus resultados de cara al 2030. Es importante analizar el rol jugado por el ente rector y las entidades vinculadas, en cuanto a su interacción intrainstitucional, interinstitucional e intersectorial, de forma que se tome ventaja para garantizar un proceso cohesionado y armónico en la siguiente interacción. Para la realización de la evaluación, se determinan como criterios de evaluación los siguientes: pertinencia, eficacia y sostenibilidad. Se entiende para cada criterio lo siguiente dado por la definición de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE, 2002) y el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN, 2017).

En relación a lo anterior, serían a) la pertinencia, que es la medida en que los objetivos y actividades de la ECNT y O 2013-2021, responden y son congruentes con las necesidades de la población meta, objetivos institucionales y las políticas del país en las que se fundamenta, b) la eficacia, que es la medida en que la ECNT y O 2013-2021, logra obtener los objetivos establecidos, y c) la sostenibilidad, que es la medida en que los cambios positivos alcanzados por la ECNT y O 2013-2021, perduren una vez que esta concluya.

De acuerdo con la OCDE (2002) un hallazgo (o una constatación) utiliza evidencias obtenidas de una o más evaluaciones para realizar afirmaciones basadas en hechos. En este sentido los hallazgos analizados con la información obtenida a partir de la

¹ Doctor en Gobierno y Políticas Públicas de la Universidad de Costa Rica y Master of Science en Teoría de la Economía con énfasis en disciplinas económicas de la Universidad de Kiev-Ucrania. Presidente y fundador de la Fundación LABPPIES (Laboratorio en Política Pública e Inteligencia Económica y Seguridad). Docente e investigador en la Universidad de Costa Rica. federico.rivera@ucr.ac.cr, fundacion.labppies@gmail.com

aplicación de las tres técnicas de recolección de datos: a) nueve entrevistas con actores estratégicos (interno y externo)²; b) un taller participativo de evaluación (interno); y, c) un grupo focal (externo). Los hallazgos tienen las siguientes secciones en relación con el análisis de datos, aplicando las siguientes técnicas de análisis: a) la síntesis de las nueve entrevistas a los actores estratégicos, b) la síntesis del taller participativo de la evaluación (interno), y c) la síntesis de grupos focales (externo).

Método: Los mapas mentales para la evaluación de la política pública

La implementación del método de los mapas mentales en la evaluación es para extraer ideas claves, a partir de la comunicación. Para aplicar la metodología se consideran las siguientes características, para tener una mayor aproximación al objeto y al universo del estudio: a) La organización: la estructura de los diagramas se asemeja al movimiento de un reloj; en el centro de la esfera estaría el tema central, mientras que el resto de los conceptos secundarios se van incorporando alrededor de este. b) La jerarquía: además de esta secuencia, el contenido de mapas mentales también está jerarquizado, apareciendo ideas principales, secundarias y ramas que se vaya desglosando el concepto. c) La asociación: todos los elementos que aparecen en la representación gráfica deben estar relacionados entre sí de alguna manera. d) La evocación: a diferencia de los conceptuales, en los mapas mentales se emplea gran cantidad de color y recursos gráficos para resaltar los puntos clave de la temática y ayudar a la evocación de la información no representada. e) La consistencia: para darle coherencia al contenido, es recomendable que todas las subcategorías de una rama principal muestren una misma estética (un mismo color, por ejemplo). f) La escritura: generalmente se utiliza una palabra por línea, empleando las mayúsculas o resaltadas en tamaño para que sea más legible.

La idea de este ejercicio en el contexto de la evaluación, es extraer aquellos conceptos o ideas “claves” que se repiten a lo largo de los ejercicios de recolección de datos y que, directa o indirectamente, permiten construir una valoración sobre las consideraciones de los participantes, respecto a las preguntas de evaluación aplicadas.

Hallazgos

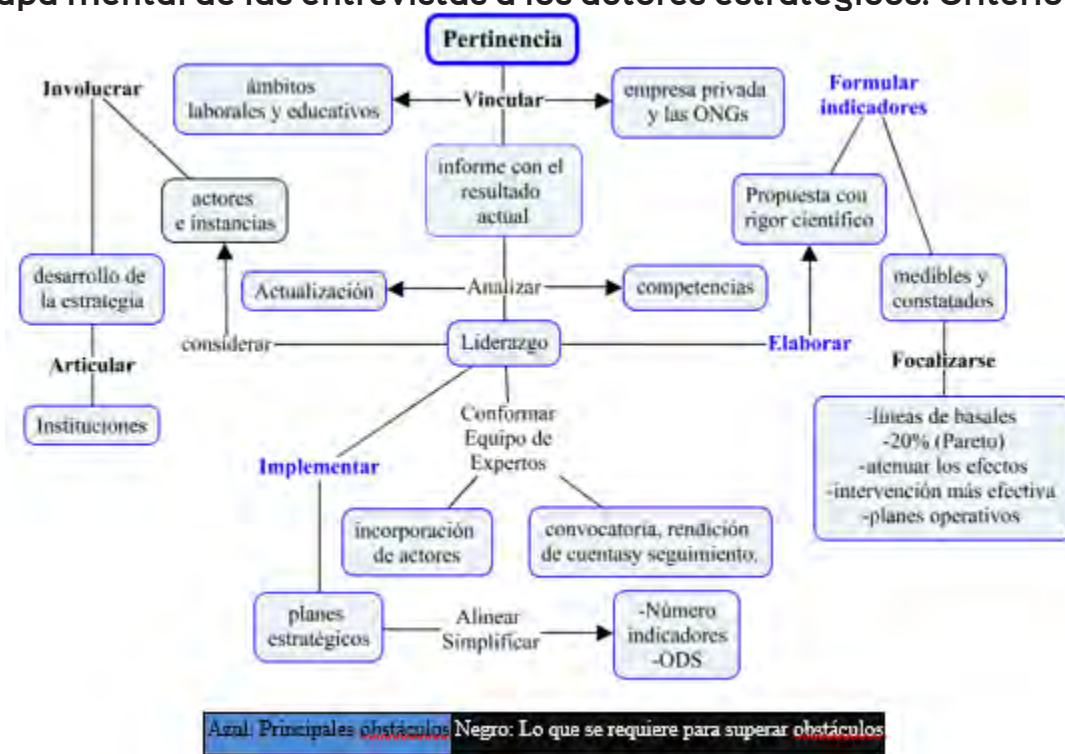
El primer mapa mental extraído de este grupo de entrevistas se muestra en la Figura 1), donde coloca la pertinencia de la Estrategia Nacional como elemento que requiere profundizar el vínculo de las ONGs y empresa privada, así como de los entornos laborales y educativos para mejorar el involucramiento de las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), academia, entre otros, así como la articulación de las instituciones relevantes. Por otro lado, las ideas vertidas reiteran la necesidad de mayor liderazgo para la realización de un ejercicio con rigor científico para la formulación de los indicadores. De acuerdo con MIDEPLAN (2018), los criterios técnicos para valorar los indicadores deben ser: relevancia, pertinencia, integración, homogeneidad, independencia, confiabilidad, costo razonable, ser inequívoco. También, que procure que los mismos sean medibles y constatados; que se levanten en la comprensión de la información de línea de base; haciendo un ejercicio

² Por entidades internas se entiende: Ministerio de Salud, CCSS, ICODER; INCIENSA, PANARE, CEN-CINAI e IAFA. Por entes externos se entiende: OPS, OSC, Academia, etc.

consciente para simplificar la cantidad de los mismos³ y tener una intervención más efectiva en la implementación de los planes operativos.

En relación con el papel, que debe jugar la Comisión Nacional, para el Abordaje Integral de las ECNT y O 2013-2021, los actores manifestaron que la comisión fue percibida más como un espacio político que como un órgano líder y coordinador para la Estrategia Nacional, pues mantuvo su accionar en un nivel ejecutivo y que no tenía una buena articulación con el órgano rector que tenía actuaciones más operativas. En el mapa mental se extrae la importancia que dan los actores a realizar convocatorias para la rendición de cuentas y el seguimiento, acciones que no se realizaron ampliamente en la presente Estrategia Nacional. También, manifiestan que se requiere una simplificación de los indicadores en la Estrategia Nacional para facilitar la interpretación del vínculo que existe entre estos y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).

Figura 1. Mapa mental de las entrevistas a los actores estratégicos: Criterio pertinencia



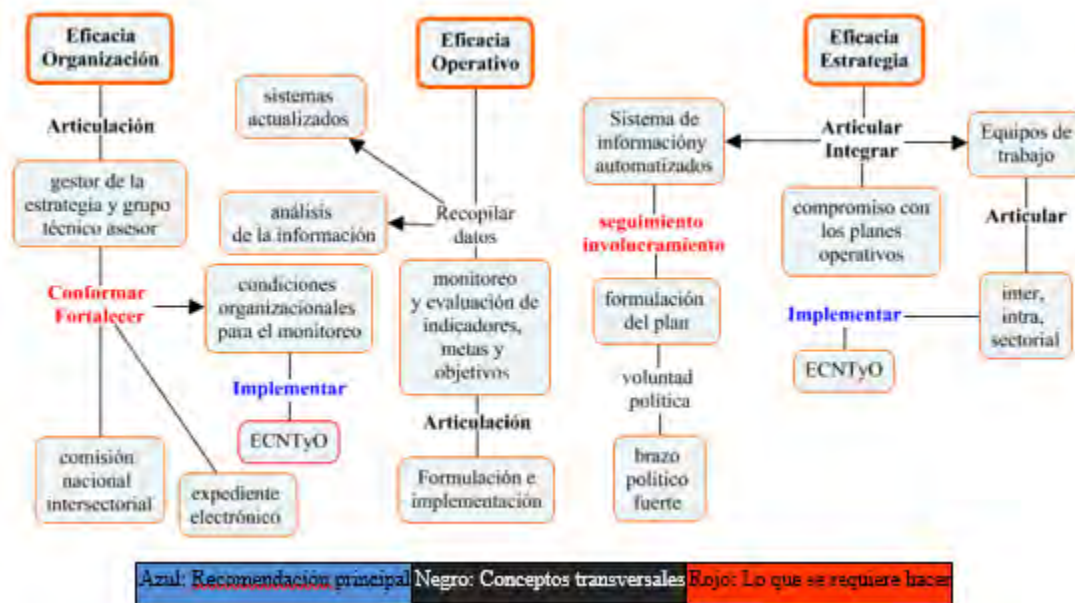
Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Ante las preguntas relacionadas con el criterio eficacia, la figura 2 presenta el mapa mental de las ideas expuestas por los entrevistados, quienes destacaron la eficacia desde la organización, lo operativo y de la Estrategia Nacional en general. Respecto a la eficacia de la organización, los actores claves resaltaron la necesidad de mejorar la articulación del gestor de la Estrategia Nacional (Comisión Nacional, órgano rector) con los grupos técnicos que la ejecutaban y para ello, propusieron conformar y fortalecer

³ Considerando la optimalidad de Pareto 80-20, la gran cantidad de indicadores, de la existente Estrategia, permite asumir, que, si se logra cumplir con las metas de sólo el 20% de los mismos, se podría considerar la ejecución como exitosa. Reducir el número de indicadores, permitiría no tener que conformarse con un 20% de eficacia.

una Comisión Nacional de la ECNT y O 2013-2021 de carácter intersectorial, con las condiciones organizacionales (legales, humanas y financieras) necesarias para realizar el monitoreo de la implementación de la Estrategia Nacional, por parte de los distintos sectores, instituciones y órganos involucrados.

Figura 2. Mapa mental de las entrevistas a los actores estratégicos: Criterio eficacia



Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Síntesis: En relación a los conceptos (en azul) sobre cómo implementar, es lo que predomina como principal recomendación para mejorar en la eficacia estratégica y en la organizacional, mientras que (en negrita) los conceptos de articulación e integrar son transversales en la eficacia estratégica, operativa y organizacional. No obstante, se requiere (en rojo) de conformar y fortalecer en la eficacia organizacional mientras que en la eficacia estratégica es importante un seguimiento e involucramiento.

Por parte de la eficacia operativa, el mapa mental resaltó la necesidad de contar con un sistema informático automatizado y actual, que facilite la recopilación de datos (los indicadores definidos en la Estrategia Nacional) y el análisis de esta información para garantizar, no solo el monitoreo de los datos, tal como se definió en la Estrategia Nacional, sino también para que los resultados del seguimiento sean obtenidos, en forma oportuna, para la toma de decisiones a fin de aumentar la eficacia de la Estrategia Nacional.

Finalmente, en cuanto a la eficacia de la Estrategia Nacional como un todo, los entrevistados consideraron que el mayor obstáculo enfrentado para ganar en eficacia, se relacionó con la articulación e integración de los equipos interinstitucionales, intrainstitucionales e intersectoriales entre ellos y con la información y los resultados en la etapa de ejecución. De cara a la siguiente Estrategia Nacional, urge mejorar esta articulación e integración en la fase de implementación y esto debe ser liderado por la Comisión Nacional y el ente rector.

Las respuestas dadas por los entrevistados en relación con el Criterio de Sostenibilidad, llevaron a la construcción del mapa mental presentado en la Figura 3, a través del cual, se observa que el foco de atención de los entrevistados para garantizar la sostenibilidad de la Estrategia Nacional se visualiza, otra vez, fortaleciendo la articulación e integración de los instrumentos y los equipos claves para la Estrategia Nacional. En particular, se destaca la necesidad de fortalecer, articular e integrar los actores y acciones intersectoriales a la Estrategia Nacional. Por otro lado, se reitera la necesidad de dotar al ente rector con recursos y fortalecer su liderazgo en la ejecución de la Estrategia Nacional de la mano de la Comisión Nacional, que es el brazo cohesionador a nivel ejecutivo de los actores interinstitucionales, intrainstitucionales e intersectoriales comprometidos con las metas de la Estrategia Nacional.

Figura 3. Mapa mental de las entrevistas a los actores estratégicos: Criterio sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Síntesis: En relación a los conceptos en (en azul), implementar es el predominante en la sostenibilidad de la Estrategia Nacional, pero (en negrita) debe trabajarse en la vinculación, fortalecer, integrar, dotar y definir el indicador.

Además, el ente rector debe estar respaldado por un grupo técnico, que apoye la formulación del diseño de la siguiente Estrategia Nacional, de modo que los objetivos, líneas de acción y acciones estratégicas definidas por los actores, respeten una

metodología y sean construidos con homogeneidad y claridad a lo largo de todas las mesas de trabajo. Además, tomar ventaja de entes externos interesados, como la Oficina Panamericana de la Salud (OPS), que tiene como misión “Liderar esfuerzos colaborativos estratégicos entre los Estados Miembros y otros aliados, para promover la equidad en salud, combatir la enfermedad, y mejorar la calidad y prolongar la duración de la vida de los pueblos de las Américas”, para que brinden su orientación al ente rector.

Por otro lado, la sostenibilidad en las acciones llevadas a cabo hasta el momento, tienen como desafío un presupuesto asignado a futuro, a fin de mantener los proyectos y programas relacionados con la intervención. Es importante destacar que para algunas instituciones estratégicas la sostenibilidad es viable, pero para otras de momento se desconoce su futuro.

Síntesis del Taller Participativo de Evaluación (interno)

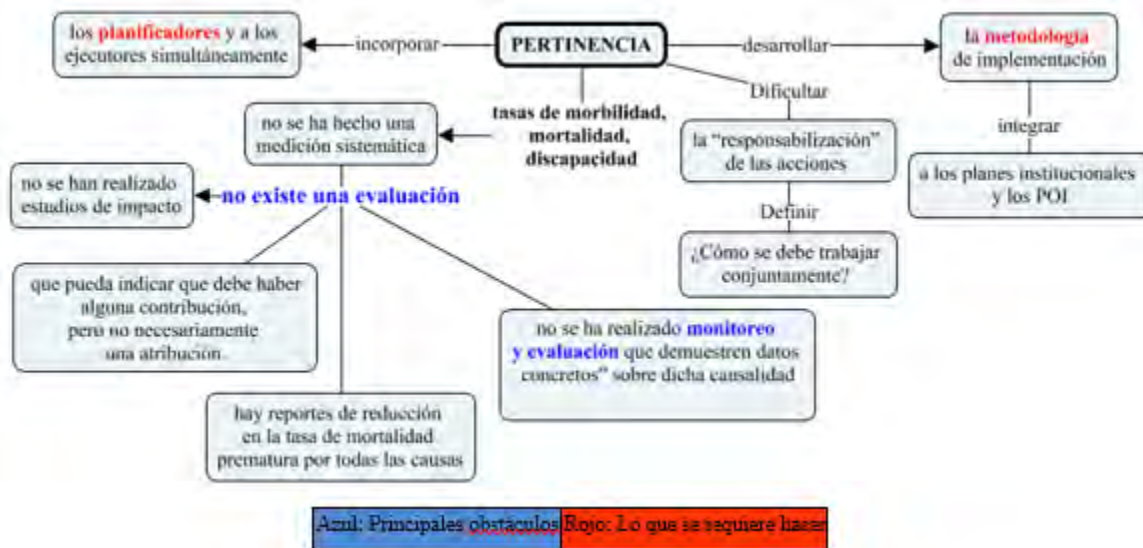
El Taller Participativo de Evaluación, contó con el aporte de veintidós actores técnicos y operativos que tuvieron relación directa en la ejecución de la actual Estrategia Nacional. Durante las actividades de recolección de datos, se extrajo adicionalmente la información que se presenta referente a las ideas y conceptos destacados a lo largo de la discusión realizada durante dos días de taller.

El mapa mental de la Figura 4 muestra los conceptos destacados al pasar a través de las preguntas relacionadas al criterio de Pertinencia de la Estrategia Nacional. El primer concepto destacado fue “incorporar”, en este sentido, los participantes recalcaron que la pertinencia de la Estrategia Nacional podía ser mejorada, al incorporar el equipo técnico que apoyaba a las mesas de trabajo desde las que se diseñó la Estrategia Nacional, a un equipo de planificadores, a fin de mejorar la rigurosidad con la que se aplicó la metodología para la formulación de planes, logrando una mejor integración de las acciones estratégicas definidas dentro de los Planes Operativos Institucionales (POI).

Respecto al concepto “dificultar”, los actores técnicos destacaron la dificultad en asignar responsabilidades para aquellas metas u acciones estratégicas con ejecución compartida (inter, intra o inter sectorial). En este sentido, la inclusión de técnicos en planificación, ayudaría a operativizar las responsabilidades compartidas entre varias instituciones, comunes de una Estrategia Nacional transversal de salud, como es ésta, pues actualmente, la responsabilidad compartida en la ejecución de algunas acciones y el logro de algunas metas, se cruza con las prioridades de cada entidad (dada su misión y visión) y conlleva a que, finalmente, ninguno se sintiera sujeto del seguimiento de los resultados.

El otro concepto destacado fue “desarrollo”, en este respecto, los participantes consideran que el diseño del Sistema de Monitoreo y Evaluación, si bien fue presentado en el documento, no fue desarrollado de forma exhaustiva, por lo que los actores desconocían la causalidad entre los resultados alcanzados a nivel de mortalidad y morbilidad y el progreso de la ejecución de la Estrategia Nacional.

Figura 4. Mapa mental del taller participativo de evaluación: Criterio pertinencia



Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Síntesis: En relación a la pertinencia de las tasas de morbilidad, mortalidad y discapacidad en los conceptos (en azul), no existe una evaluación y esto conlleva a que no hay monitoreo y evaluación de la Estrategia Nacional en la pertinencia. No obstante, (en rojo) para el desarrollo se requiere de una adecuada metodología, pero se deben involucrar planificadores en el nuevo proceso de la Estrategia Nacional.

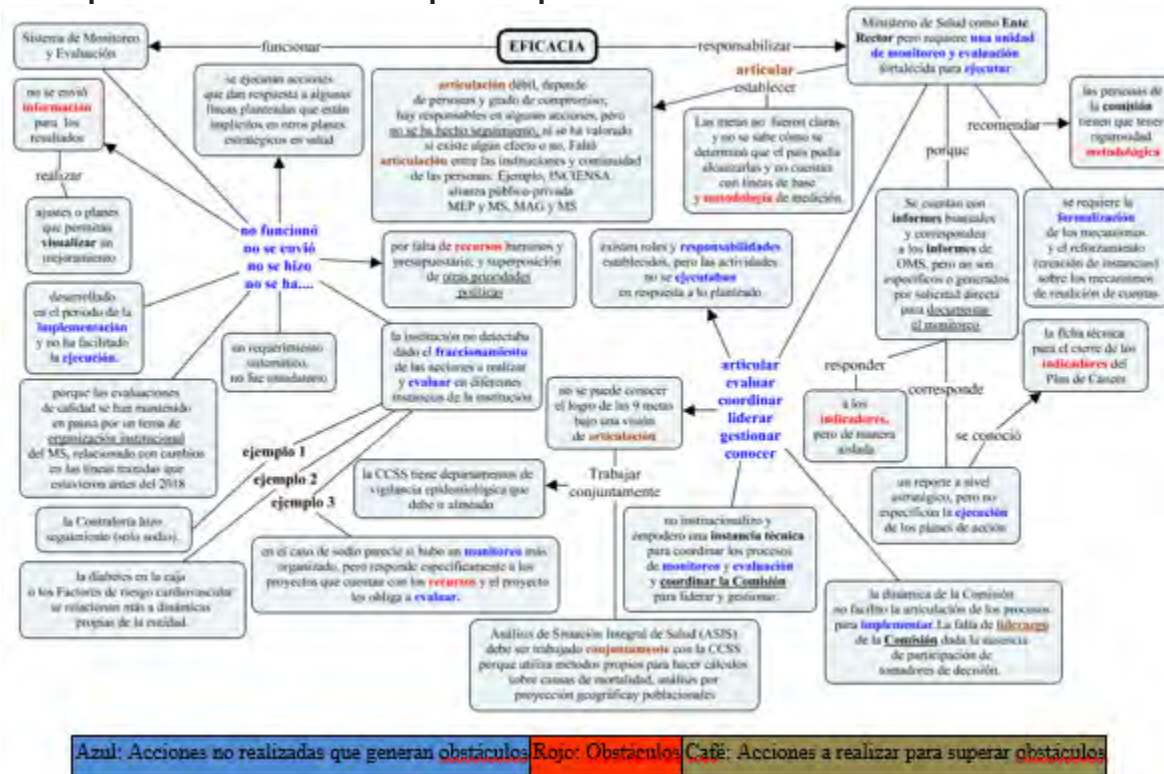
Las personas entrevistadas indicaron, además, que el Sistema de Monitoreo y Evaluación en la Estrategia Nacional, no funciona de acuerdo con lo previsto, porque no se envía información oportuna para dar cuenta de los resultados y tampoco se recibió información oportuna para realizar ajustes o planes de mejora, que permitan visualizar cambio en el progreso, según lo planeado en el diseño de la intervención. Sin embargo, destacan que se ejecutan acciones que dan respuesta a algunas líneas planteadas, pues estas acciones se encontraban implícitas en otros planes estratégicos de salud. Hasta el momento del taller, el Sistema de M&E no había sido implementado para la Estrategia Nacional de forma sistemática, por lo que los participantes sugieren fortalecer al Ministerio de Salud con una Unidad de Monitoreo y Evaluación para ejecutar esta acción de forma regular.

Algunas herramientas valiosas incluidas en este Sistema de Monitoreo, definido en la Estrategia Nacional, como lo es la Ficha Técnica de Reporte de Seguimiento del Indicador, fueron aprovechadas por algunas entidades, sin embargo, para la gran mayoría de los participantes, era una herramienta desconocida. El ente rector, tuvo contacto con los actores, en relación con los indicadores, pero eran requerimientos percibidos como aislados y puntuales y no como parte de un proceso sistemático.

El mapa mental construido a partir de las ideas y conceptos de los asistentes al taller respecto al criterio de eficacia, resulta más prolífico y entramado. La Figura 5, a continuación, muestra que para los participantes del taller, la eficacia de la Estrategia

Nacional se vio comprometida debido a la débil implementación del Sistema de Monitoreo y Evaluación, pues los actores integrantes de la intervención no contribuyeron sistemáticamente en el proceso de rendición de cuentas y retroalimentación, por lo que no pudieron tomar decisiones oportunas para direccionar sus acciones estratégicas, con el fin de ganar en eficiencia de la ejecución de la Estrategia Nacional. Estas dificultades de implementación sistemática del Sistema de Monitoreo y Evaluación, enmascararon, según los participantes, algunas inconsistencias en la articulación interna del Plan de Acción de la Estrategia Nacional y la Estrategia Nacional, que venían arrastradas de la etapa de diseño.

Figura 5. Mapa mental del taller participativo de evaluación: Criterio eficacia



Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Síntesis: En relación a la eficacia, los conceptos (en azul), no funcionó, no se envió, no se hizo, no se ha desarrollado conlleva a problemas en la implementación, ejecución, fraccionamiento de la información, evaluación y monitoreo. También, se debe articular, evaluar, coordinar, liderar, gestionar y conocer los responsables que ejecutan, pero se requiere de una unidad de monitoreo y evaluación ejecutora para la formalización. En este sentido (en rojo) hay problemas en la información, metodologías, recursos e indicadores. Por lo tanto, se requiere (en café) de un liderazgo que articule conjuntamente porque existe la Comisión que fue identificada como “casi ausente” en su rol.

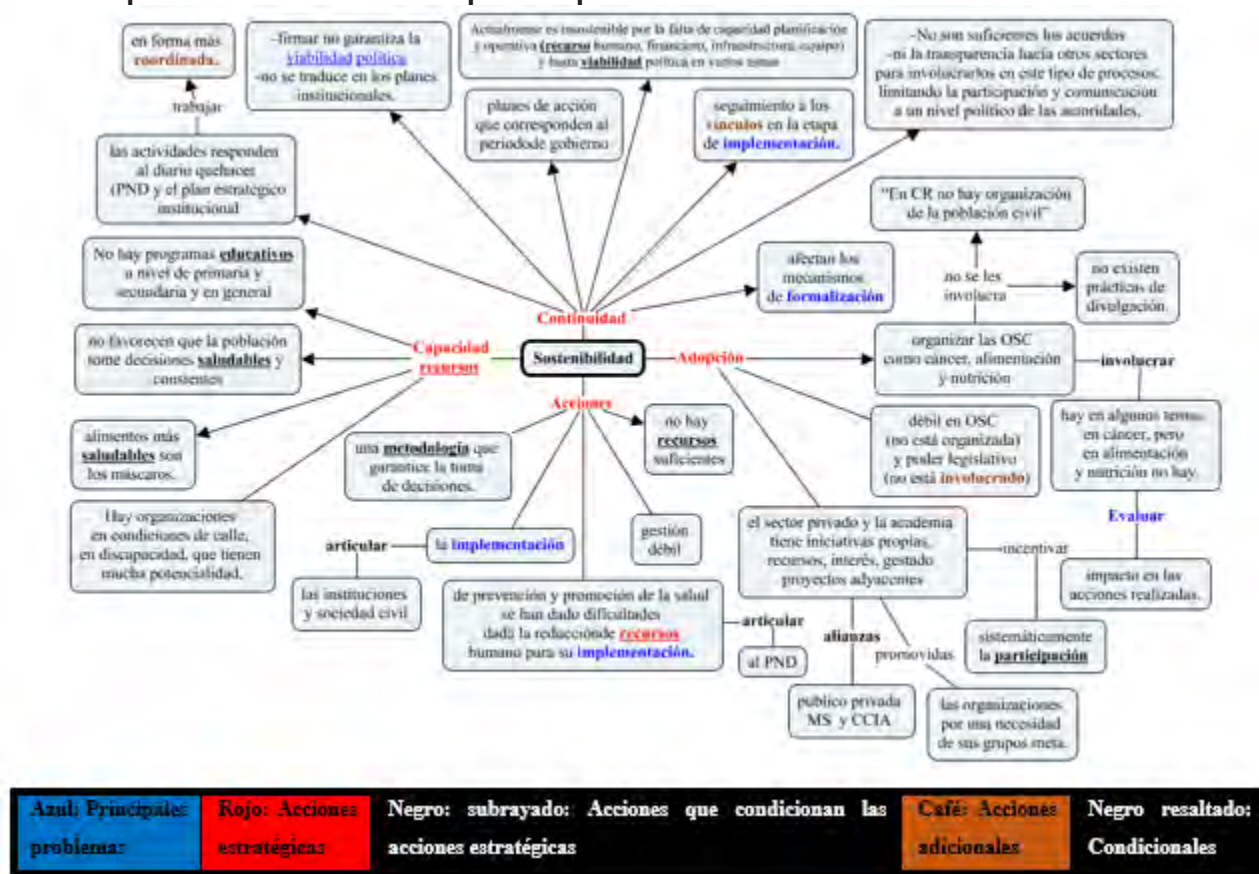
Por otra parte, los participantes coincidieron en que falta una mayor articulación entre las instituciones, especialmente en aquellas más alejadas del ente ejecutor de la salud pública y del ente rector. Los participantes a las reuniones de seguimiento y coordinación

no siempre estaban involucrados a nivel técnico u operativo con la Estrategia Nacional y los canales de comunicación no fluían. Si bien, algunas instituciones lograron articularse con otros sectores, como el Ministerio de Educación (MEP) y el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) con el Ministerio de Salud (MS), otras tantas perdieron vinculación y avanzaron en sus prioridades (algunas veces coincidentes con la Estrategia Nacional y otras veces no), a pesar de haber una definición de responsables a nivel del Plan de Acción de la Estrategia Nacional.

Los mecanismos para la rendición de cuentas y la retroalimentación del progreso de las metas intermedias no fueron formalizados, por lo que, la información respecto del progreso llega a los equipos técnicos mediante canales de comunicación informales y a destiempo. La dinámica de coordinación y comunicación de la comisión tampoco facilita la articulación de los procesos para implementar la Estrategia Nacional.

En la Figura 6 se presenta el mapa mental del último criterio conversado en el taller participativo sobre la sostenibilidad. Los conceptos destacados por los participantes durante el taller, a fin de asegurar la sostenibilidad del modelo de gobernanza y a futuro de la Estrategia Nacional, hicieron referencia a mejorar la responsabilidad e involucramiento de los actores claves para la Estrategia Nacional. En este sentido, fue valioso el involucramiento y la visibilidad, que se le dio a la etapa de diseño de la Estrategia Nacional, con la participación de los representantes de nivel ejecutivo y el involucramiento en las mesas de trabajo de los equipos técnicos. Sin embargo, en la etapa de implementación, los compromisos adquiridos por los ejecutivos se dispersaron en la ejecución de las actividades recurrentes de las entidades y en la priorización de sus intereses institucionales. El órgano rector no fue insistente en devolver la atención de los actores a los compromisos firmados y tampoco fue sistemático en el ejercicio de diseminación del progreso de los resultados. Además, en este tema de involucramiento e integración, los participantes técnicos destacaron la ausencia del gobierno subnacional como un actor que puede aportar a la implementación de la Estrategia Nacional y que debe ser considerado para la siguiente etapa.

Figura 6. Mapa mental del taller participativo de evaluación: Criterio sostenibilidad



Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

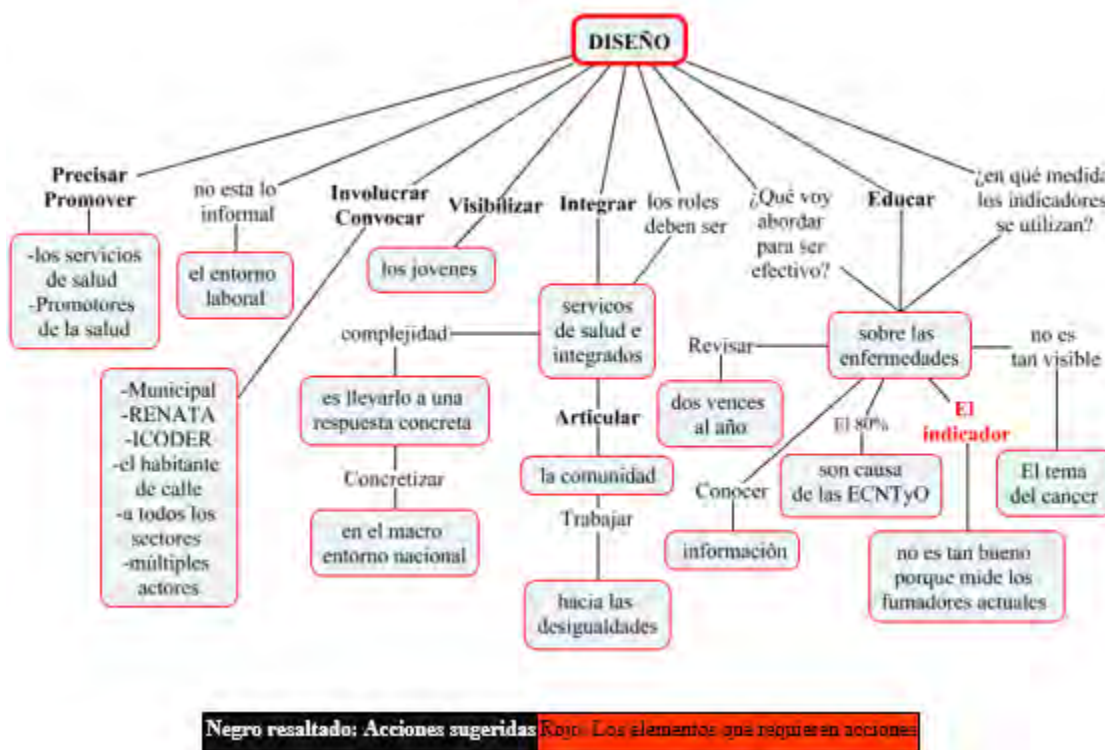
Síntesis: En relación a la sostenibilidad, los conceptos (en azul) no indican que los principales problemas son la implementación, formulación, viabilidad política y el evaluar la Estrategia Nacional, por lo tanto (en rojo) la continuidad, la adopción, las acciones, la capacidad de recursos estarán sujetos a la toma de decisiones en (en negro subrayado) programas educativos, la alimentación, metodologías, recursos, participación y viabilidad. Además, (en café) hay que involucrar, coordinar y seguimiento a los vínculos considerando (en negro) que hay que involucrar, articular y realizar alianzas. A futuro, el mayor desafío, en cuanto a la sostenibilidad de la Estrategia Nacional, hace referencia a la asignación de recursos financieros para continuar las acciones que se están llevando ahora, así como poder mantener el interés en las metas definidas a los nuevos tomadores de decisión que van surgiendo de la rotación de recursos humanos.

Síntesis de Grupos focales (externo)

Los siguientes mapas conceptuales fueron realizados con la información suministrada por el grupo focal con actores de la sociedad civil para delimitar las posiciones y recomendaciones en relación con el diseño y el proceso de la Estrategia Nacional de las ECNT y O 2013-2021. En la Figura 7 se presentan temas referentes a la etapa de diseño. Los participantes manifestaron que para el nuevo diseño de la Estrategia Nacional es

necesario precisar y promover los servicios de salud, a través de promotores de la salud. Además, consideraron como un elemento a mejorar, incluir el entorno laboral en el que la Estrategia Nacional tiene incidencia, a los trabajadores informales, así como incluir otros grupos objetivo que quedan invisibilizados en la forma en que se construyó el Modelo de Abordaje de la actual Estrategia Nacional, como lo son: los habitantes de la calle, los jóvenes y los ancianos, para que la Estrategia Nacional sea más inclusiva. También, destacaron la importancia de involucrar y convocar a las municipalidades, ampliar el espectro de ONGs y OSC involucradas. También, fue resaltada la necesidad de tener una mejor definición de roles y responsabilidades de los actores, para que en la fase de implementación no se perciba una ejecución sin orientación, y, se dupliquen esfuerzos.

Figura 7. Mapa mental de grupo focal: Etapa de diseño



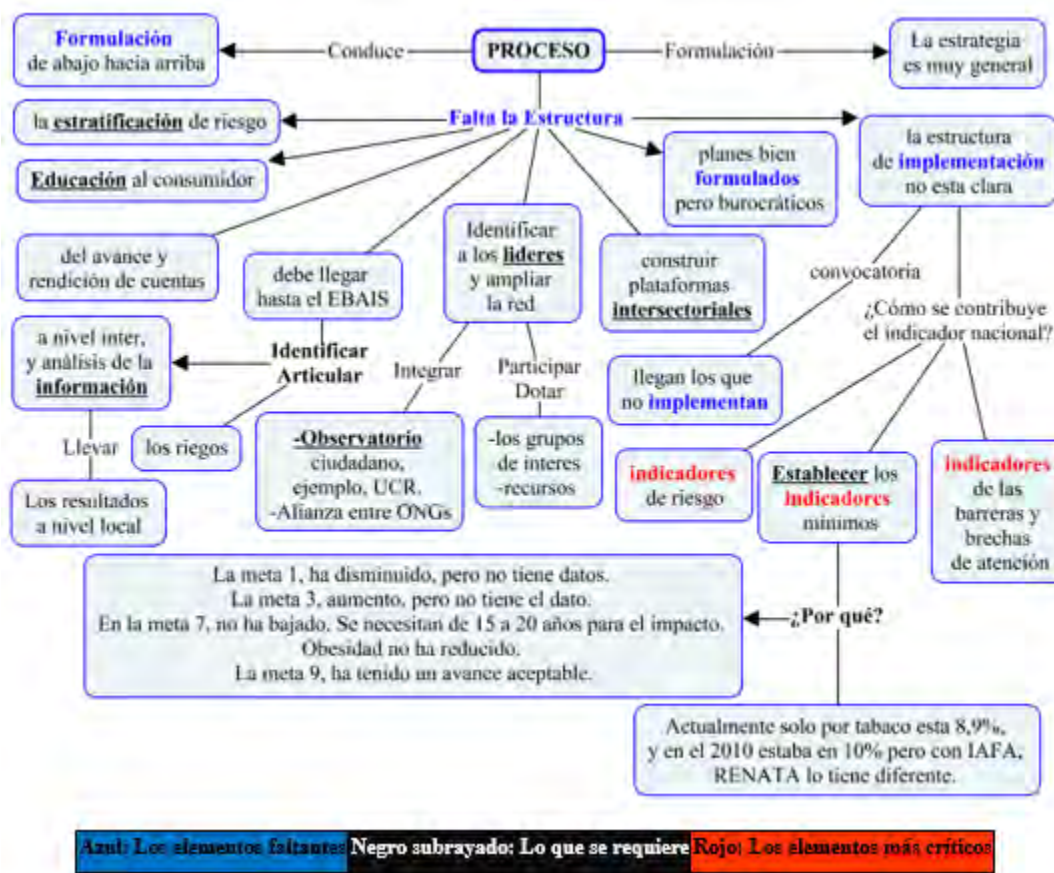
Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Síntesis: En relación al diseño, los conceptos (en negro) sugieren las OSC precisar, promover, involucrar, convocar, visibilizar, integrar, educar y articular a las comunidades. Además, (en rojo) los elementos a trabajar, en este caso la calidad de los indicadores para medir el resultado esperado.

Respecto de la etapa de proceso, la Figura 8 muestra que las dificultades en esta etapa fueron percibidas como fallas en la formulación de la Estrategia Nacional, tanto de la formulación de abajo hacia arriba, como en la debida atención a la identificación de los riesgos durante la implementación. Recomendaron ser más estratégicos en promover un proceso más acucioso en la educación del consumidor, así como una metodología mejor definida para garantizar que la rendición de cuentas de resultados se difunda entre los

interesados. Consideraron que la Estrategia Nacional debe articularse operativamente con la gestión de los Equipos Básicos de Atención Integral en Salud (EBAIS) y, por esta vía, tener un mejor análisis de la información, llevar los resultados a nivel local, y así, identificar los riesgos. También, indicaron los participantes de las OSC, que hay que señalar a los líderes y ampliar la red para integrar un observatorio ciudadano, por ejemplo, en la Universidad de Costa Rica y fortalecer las alianzas entre las ODS. Finalmente, las OSC indicaron que además de vigilar una mayor y más incluyente convocatoria para la siguiente Estrategia Nacional, se debe considerar que los grupos de interés participantes sean dotados con recursos para implementar sus actividades en torno a las metas de la Estrategia Nacional.

Figura 8. Mapa mental de grupo focal: Etapa de proceso



Fuente: Elaboración propia con base a la información cualitativa de las entrevistas a los actores estratégicos y sociales.

Síntesis: En relación al proceso, para las OSC en el mapa conceptual (en azul) falta la estructura de la formulación, y la implementación, por lo tanto, se requiere de (en negro subrayado) de una estratificación, educación, información, líderes, observatorio, intersectoriales y establecer (en rojo) los indicadores. En este sentido, (en negro subrayado) se requiere articular e identificar los niveles.

Conclusiones

En relación a la Comisión Nacional, para el Abordaje Integral fue percibida más como un espacio político que como un órgano líder y coordinador para la Estrategia Nacional. No obstante, se requiere de conformar y fortalecer en la eficacia organizacional mientras que en la eficacia estratégica es importante un seguimiento e involucramiento y debe trabajarse en la vinculación, para fortalecer, integrar, dotar y definir el indicador.

Para el desarrollo se requiere de una adecuada metodología, pero se deben involucrar planificadores en el nuevo proceso de la Estrategia Nacional. También, se debe articular, evaluar, coordinar, liderar, gestionar y conocer los responsables que ejecutan, pero se requiere de una unidad de monitoreo y evaluación ejecutora para la formalización. Además, se requiere de un liderazgo que articule conjuntamente porque existe la Comisión que fue identificada como “casi ausente” en su rol.

En relación a la sostenibilidad, hay que involucrar, coordinar y darle seguimiento a los vínculos considerando que hay que involucrar, articular y realizar alianzas. A futuro, el mayor desafío, es la asignación de recursos financieros para continuar las acciones. En relación al diseño, los elementos a trabajar, en este caso la calidad de los indicadores para medir el resultado esperado. En relación al proceso, se requiere de una estratificación, educación, información, líderes, observatorio, intersectoriales y establecer los indicadores. Además, articular e identificar los niveles.

Bibliografía

- Barreto, I., Velandia-Morales, A., y Rincón-Vásquez, J.M. (2011). Estrategias metodológicas para el análisis de datos textuales: aplicaciones en psicología del consumidor. *Suma Psicológica*, 18(2), 7-15. Recuperado de <https://goo.gl/EQDJyG>.
- Cortés, et. al. (2016). Sobrepeso y obesidad en América Latina: Potencial Relación con sub-reporte de ingesta. Estudio ELANS.
- Mideplan (2017). Manual de evaluación para intervenciones públicas: gestión de evaluaciones en el Sistema Nacional de Planificación. Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.
- Mideplan (2018). Orientaciones básicas para la formulación y seguimiento del Plan Estratégico Institucional (PEI). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Salud, (2011) Política Nacional para la Seguridad Alimentaria y Nutricional 2011-2021. - 1a ed, San José, Costa Rica.
- Ministerio de Salud (2014). Estrategia nacional de abordaje integral de las enfermedades crónicas no transmisibles y obesidad y su plan de acción 2013-2021—San José, Costa Rica.
- OCDE (2002). Glosario de los Principales Términos sobre Evaluación y Gestión Basada en Resultados. Grupo de Trabajo sobre Evaluación de la Ayuda, Comité de Asistencia para el Desarrollo (CAD)
- OMS (2014). Informe sobre la situación mundial de las enfermedades no transmisibles 2014. OMS (2017) Noncommunicable Diseases Progress Monitor 2017.
- <https://www.google.com/search?client=firefox-b-d&q=importancia+de+los+mapas+mentales>

- <http://www.escuelamanagement.eu/desarrollo-personal/mapas-mentales-concepto-usos-herramientas-creacion>
- <https://ilsimesoamerica.org/wp-content/uploads/sites/14/2019/07/nutrients-Diet-Quality-Diet-Diversity.pdf>

MESA 26

Generación de instrumentos y herramientas innovadoras para la práctica evaluativa

Metodología para evaluar la calidad de una iniciativa de ley

Alberto Bayardo Pérez Arce^{1*}

Introducción

Es un lugar común entre quienes se dedican a la evaluación en el ámbito de lo público, afirmar que lo que no se puede medir no se puede mejorar. Sin embargo, la elección del aspecto a medir tiene una gran incidencia en la construcción social de la realidad que se pretende evaluar, de modo que un error en este punto puede impedir que la situación mejore, o, incluso, pudiera empeorarla. Los errores de ese tipo pueden darse, entre otras razones, por recurrir a datos de fácil acceso, especialmente si no se pondera su adecuación a los objetivos de la evaluación.

Este error es muy evidente en el caso de los legisladores, pues se suele evaluar su desempeño a partir de evidencias muy fáciles de recabar: la cantidad de iniciativas de ley que presentan, su uso de la tribuna, o su asistencia a sesiones. Sin embargo, esos datos no reflejan lo esencial del trabajo legislativo, por lo que medir su desempeño de ese modo no contribuye a una mejoría.

El problema de la evaluación del desempeño legislativo se aborda, justamente, en la primera parte del presente texto, mientras que en la segunda se trata el tema de la calidad de las iniciativas de leyes como un indicador del desempeño general del Congreso. En la tercera parte, se proponen diez rubros para medir la calidad de las iniciativas de ley, entendida como la probabilidad de que su propuesta contribuya a solucionar un problema público.

Para poder aplicar los criterios desprendidos de los rubros elegidos, se elaboró una rúbrica, que se presenta en la cuarta y última parte.

1. El problema de la evaluación del desempeño legislativo

“Lo que no se puede medir no se puede mejorar”, señala el conocido aforismo de Lord Acton. Sin embargo, “[s]i una organización no mide lo que valora, acabará valorando sólo lo que se puede medir”. El Poder Legislativo es un claro ejemplo de lo fácil que es caer en la tentación de valorar solo aquello que se puede medir, ya que por lo menos en el caso mexicano, varios ejercicios de evaluación del desempeño legislativo se centran fundamentalmente en la cantidad de iniciativas de ley que ha presentado cada uno en el periodo analizado, o calculando el porcentaje de las sesiones del pleno en las que ha participado (Aguirre, 2016; M. Aquino, 2017; R. R. Aquino, 2015; Carapia, 2003; Impacto Legislativo, 2018; Instituto Mexicano para la Competitividad, 2017; Mural, 2016). Dichos indicadores del desempeño de los legisladores se han popularizado debido a la facilidad de su medición, y se han utilizado como una medida de la productividad de cada representante popular en lo particular.

^{1*} Doctor en Ciencias Económico Administrativas por la Universidad de Guadalajara, Coordinador del Observatorio Legislativo ITESO, abayardo@iteso.mx

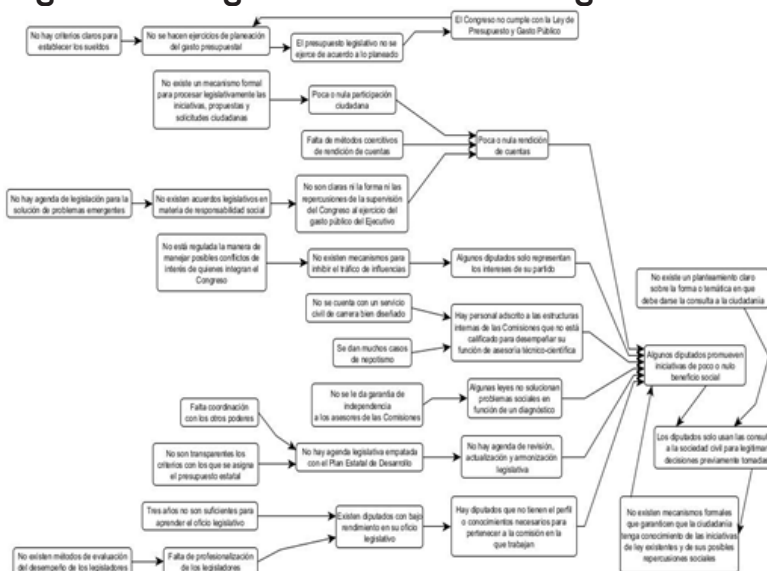
Sin embargo, estos indicadores generan incentivos perversos, puesto que inducen la presentación de iniciativas de ley a destajo. Por ejemplo, en el caso del Congreso de Jalisco, en una sola Legislatura se han llegado a presentar más de 1200 iniciativas², ya que se presiona a quienes conforman ese cuerpo legislativo a hacerlo, pues es la única manera de valorar su desempeño y productividad. Además, un efecto no deseado, es que los recursos destinados a la elaboración de las iniciativas, junto con su respectiva discusión y dictaminación, interfiere con las otras funciones sustantivas del Poder Legislativo, la supervisión de los otros Poderes, y el trabajo con la ciudadanía.

2. La calidad de las iniciativas de ley como reflejo del desempeño del Congreso

Ahora bien, si la cantidad de iniciativas de ley no es necesariamente un buen indicador del desempeño legislativo, entonces ¿de qué manera se puede medir? Para tratar de responder esa pregunta, se llevó a cabo en el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO), un ejercicio de diagnóstico organizacional del Poder Legislativo del Estado de Jalisco, de agosto de 2007 a mayo de 2008, en el marco de una asignatura de proyecto.³

Dicho ejercicio de diagnóstico tomó como punto de partida el escaso nivel de confianza que tienen los diputados entre la población, como lo ha puesto de manifiesto diversas encuestas de opinión a lo largo de varios años, y planteándose dos preguntas de investigación: ¿Por qué el Poder Legislativo de Jalisco no funciona adecuadamente?, y ¿qué se puede hacer para que su desempeño mejore?

Figura 1: Mapa del diagnóstico organizacional del Congreso del Estado de Jalisco.



Fuente: elaboración propia.

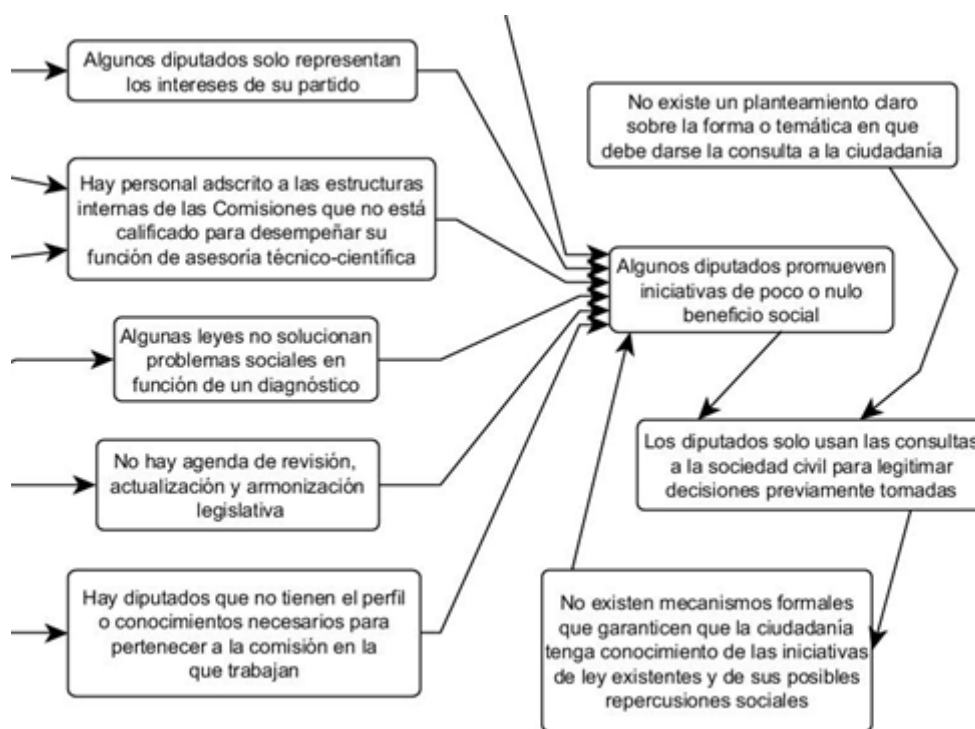
² En la LX Legislatura del Estado de Jalisco (2012-2015), se presentaron 1292 iniciativas de ley, de acuerdo con la plataforma Información Legislativa del Estado de Jalisco. Y en lo que va de la LXII Legislatura (2018-2021) se han presentado más de 2000 (Congreso del Estado de Jalisco, s/f).

³ La asignatura se denomina Proyecto de Aplicación Profesional Observatorio del Poder Legislativo, y tiene la característica de ofrecerse para estudiantes de los últimos semestres de licenciatura. En dicha asignatura se elabora un reporte final que es el trabajo de obtención de grado de los estudiantes que la cursan. En ese primer ejercicio participaron Alonso Gómez y Marco Flores, estudiantes de la Licenciatura en Ciencias Políticas y Gestión Pública del ITESO.

El diagnóstico se llevó a cabo utilizando la metodología de lógica fluida propuesta por De Bono (1996), en versión de Ramírez Macías (s/f),⁴ porque permite organizar y relacionar de manera metódica y argumentada los elementos problemáticos encontrados. De esta manera, se obtuvo una secuencia causal de los problemas del desempeño del Congreso del Estado de Jalisco, que se muestra en la Figura 1.

Lo primero que llama la atención al analizar la secuencia es que una de las problemáticas incluidas parece ser la receptora de casi todas las demás, que es la enunciada como “Algunos diputados promueven iniciativas de poco o nulo beneficio social”. Esto se puede ver con más claridad en la Figura 2. Esto significa que el diseño institucional del Congreso de Jalisco propiciaba la elaboración de iniciativas de ley que resultarían inútiles, pues no contribuirían a mejorar sustancialmente el marco normativo del Estado de Jalisco.

Figura 2: Mapa del diagnóstico organizacional del Congreso del Estado de Jalisco (detalle).



Fuente: elaboración propia.

De modo que, el diagnóstico realizado, llevó a la conclusión de que era necesario contar con un instrumento que permitiera medir qué tan útiles podrían ser las iniciativas de ley, anticipándose a Ramos Mega (2011), quien planteó que un instrumento que contribuya a disminuir la cantidad de iniciativas de ley presentadas en un órgano legislativo, a cambio incrementar su calidad, puede, a su vez, contribuir a incrementar la confianza de la ciudadanía en sus representantes.

⁴ El propio Ramírez Macías presenta una versión más refinada de su adaptación en un texto más reciente (2016).

En otras palabras, el nivel de la posible utilidad social de las iniciativas de ley es un indicador general de la calidad del diseño institucional del Poder Legislativo, y por lo tanto permite evaluar su desempeño, por lo menos en el caso analizado. De modo que, en la medida en que mejore la calidad de las iniciativas de ley presentadas, sería de esperar que eso se deba a que el propio Poder Legislativo se está rediseñando para atender de mejor manera las necesidades de la población.

Así, se llegó a la conclusión de que si la cantidad de iniciativas de ley por sí sola no es un indicador fiable del desempeño legislativo (Alarcón Olguín, 2011), su calidad sí lo es, por lo que se procedió a determinar qué criterios permiten medir el posible beneficio social derivado de ellas.⁵

3. Cómo medir la calidad de las iniciativas de ley: rubros a considerar

La doctrina tradicional del derecho deja la elaboración de iniciativas de ley a la discreción del legislador, pues carece de criterios para determinar en qué circunstancias es necesaria una intervención legislativa. En consecuencia son muy numerosas las iniciativas que atienden aspectos puramente formales, como, por ejemplo, la armonización del título de una ley con las reglas de la gramática española (Cortés Moreno, 2007), que no aportan nada a la mejoría del desempeño de las instituciones públicas, pero que desde la doctrina tradicional no se pueden desechar de antemano.

De este modo, en coincidencia con lo planteado por Muro Ruiz (2007), se optó por asumir la perspectiva de la gestión pública, y considerar a las leyes como instrumentos para la solución de problemas públicos. Así, la calidad de una iniciativa de ley estaría relacionada con la probabilidad de que pueda contribuir a solucionar un problema público, susceptible de ser atendido desde el ámbito legislativo.

A partir de la revisión de la literatura, se estableció que la probabilidad de que una iniciativa de ley en particular pudiera contribuir a solucionar un problema público puede determinarse a través de diez aspectos que se detallarán a continuación. Los primeros tres recogen técnica legislativa tradicional, y el resto recuperan planteamientos de la gestión pública.

Los aspectos tomados en consideración están interrelacionados entre sí, por lo que la falta de calidad en uno de los aspectos necesariamente afectará la calidad de los otros en mayor o menor medida, sin embargo, se explican por separado por cuestiones de claridad.

3.1 Claridad y técnica legislativa

Siguiendo la técnica legislativa tradicional (Carbonell y Pedroza de la Llave, 2000; Mora-Donatto y Sánchez Gómez, 2012; Muro Ruiz, 2007), la redacción de la iniciativa debe

⁵ Es importante señalar que, si bien el presente texto se concentra en lo referente a la evaluación de las iniciativas de ley, del ejercicio académico arriba mencionado, se derivaron instrumentos para evaluar otros aspectos del desempeño legislativo, pero por cuestiones de espacio no se presentan. Para más información puede acudir al portal electrónico que ofrece el Observatorio Legislativo del ITESO (Bayardo Pérez Arcé, s/f). Nacif y Sada (2004) o Ramírez Macías (2011) presentan, a su vez, otras alternativas para evaluar el desempeño del Poder Legislativo.

ser clara, sencilla, breve, concreta y accesible para la mayoría de la población, por lo que no debe usar lenguaje especializado de ningún tipo; además de respetar las reglas ortográficas y de sintaxis del español, y no usar abreviaturas, palabras o conceptos entre paréntesis, siglas y sinónimos.

Por otra parte, a diferencia de la propuesta de Ramos Mega (2011, p. 639), se revisa la congruencia de los artículos transitorios con el articulado y la exposición de motivos, dado que se encontró que en ocasiones, los artículos transitorios estipulan condiciones que contrarrestan en alguna medida el efecto esperado de la ley.

3.2 Integración al sistema jurídico, incluyendo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos

El texto de la iniciativa de ley debe explicar por qué no contradice otras leyes existentes, o si las contradice, entonces debe señalar las reformas o adiciones que habrá que hacer, a fin de que la iniciativa propuesta pueda cumplir sus objetivos legislativos. Además, debe enunciar clara y específicamente qué derechos humanos pretende hacer efectivos, en función de los pactos, convenciones y protocolos facultativos aplicables para el caso mexicano.

En esto se sigue la técnica legislativa tradicional (Muro Ruiz, 2007, p. 61), añadiendo un énfasis referente al Derecho Internacional de los Derechos Humanos (Muro Ruiz, 2007, pp. 62–77; PNUD, s/f, pp. 5–6; PNUD Argentina, s/f; Unión Interparlamentaria, 2016, pp. 106–108), de acuerdo con el Artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

3.3 Mecanismos de garantía

La técnica legislativa tradicional reconoce la necesidad de que la iniciativa prevea claramente los incentivos o sanciones que se aplicarán a la población objetivo de la ley, así como qué autoridades tendrán facultades para sancionar su incumplimiento, y el procedimiento que deberán seguir; también debería incluir los mecanismos para resolver posibles conflictos en la interpretación de la ley propuesta, señalando qué autoridad deberá resolverlos y cómo.

La relevancia de este aspecto se debe a que su carencia o deficiencias generan huecos legales que pueden propiciar impunidad, o captura regulatoria (Etzioni, 2009).

3.4 Relevancia pública de los cambios planteados

La iniciativa de ley debe plantear cambios que mejoren la calidad de las leyes, o el desempeño de las organizaciones o instituciones públicas, de otra manera no tiene caso su aprobación. Esto se puede medir considerando los siguientes criterios:

Un cambio en las leyes requiere (Subirats, Knoepfel, Larrue, y Varone, 2008, p. 131):

1. Una demanda por parte de grupos sociales determinados en lo referente a los

- beneficios o cargas públicas que reciben,
2. Un debate público sobre la pertinencia de la demanda, y
 3. La existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y autoridades debido a esa demanda.

Mejorar el desempeño de un organismo público, puede requerir cambios en (Ackerman, 2007, p. 27–28 y 41):

1. Su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión.
2. Su tipo, por ejemplo: pasar de desconcentrado a descentralizado o autónomo.
3. Las reglas de nombramiento o destitución de sus titulares, o a la forma de dicha titularidad (individual o colectiva; solo funcionarios, solo ciudadanos, o mixta).
4. El tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados.
5. Su competencia legal y sus capacidades de actuación.
6. El monto y la forma en que se le asignan presupuesto y otros recursos.
7. El nivel legal del instrumento que lo sustenta: Constitución, Ley o Reglamento.

2.2.5 Sustento tecnocientífico de las iniciativas

Para ser viable, una iniciativa de ley debe basarse en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los posibles afectados por la ley propuesta y de expertos en el tema, y, debe ser congruente con la relación causa-efecto encontrada. A diferencia de la técnica legislativa tradicional, se considera necesario incorporar lo que el conocimiento técnico y científico pueden aportar para la solución de un problema público (Muro Ruiz, 2007, p. 61).

3.6 Identificación de grupos objetivo y beneficiarios

La iniciativa de ley debe identificar clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevé que se beneficien de ello (Subirats et al., 2008, p. 40).

Este aspecto guarda relación con los mecanismos de garantía, y requiere claridad respecto a cuáles son los comportamientos es necesario modificar porque están originando el problema público.

3.7 Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos

La iniciativa debe definir objetivos específicos, en términos de resultados esperados, y plazos para su consecución, además de prever la metodología para evaluar su cumplimiento, y las posibles consecuencias no deseadas de la aplicación de la ley propuesta (Mader, 2001; Marcos, 2009; Mora-Donatto & Sánchez Gómez, 2012, pp. 63–66).

En este punto se pretende favorecer la construcción de lo que se denomina legislación dinámica, de acuerdo con el modelo circular sugerido por Atienza (1989, pp. 396–399), que parte del supuesto de que la realidad es cambiante, y difícil de conocer, por lo que no es posible establecer leyes que funcionen bien desde el principio y para siempre,

por lo que hay que ajustarlas progresivamente, hasta alcanzar el punto óptimo de correspondencia con la realidad.

3.8 Análisis de costo-efectividad

Se debe incluir un análisis de costo-efectividad que incluya: a) el costo y beneficio monetarios que se prevén; b) la valoración social de los posibles resultados; c) el costo-beneficio que pudieran tener otras alternativas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios que se pudieran derivar de la aplicación de la ley propuesta; e) los costos no medibles; y, f) los efectos en la distribución en el reparto de cargas y beneficios entre los diversos sectores de la sociedad.

3.9 Viabilidad presupuestal

La iniciativa debe prever qué presupuesto se requeriría para aplicar la ley propuesta (Giles Navarro, 2018, p. 11; Muro Ruiz, 2007, p. 60), y además debe indicar de dónde provendrán esos recursos. En el caso de que no se requiera modificar notoriamente el presupuesto público, debe darse cuenta fundamentada de esa situación.

3.10 Análisis de impacto regulatorio

Con este rubro se pretende evitar la creación de incentivos perversos, que, en vez de inhibir conductas consideradas nocivas, terminen por exacerbarlas o generar otras iguales o más dañinas (Araral, 2014; Leeuw, 2011; Tai, 2017; Verschuuren & Gestel, 2009).

4. Rúbrica para evaluar la calidad de las iniciativas de ley

Para facilitar la aplicación de los criterios de evaluación desarrollados en el punto anterior, y minimizar la subjetividad inherente a todo ejercicio de evaluación, se procedió a elaborar una rúbrica, la cual se muestra en la Tabla 1, que describe tres posibilidades para cada uno de los rubros considerados: la situación inaceptable, la aceptable y la óptima, identificadas con los colores rojo, amarillo y verde, respectivamente, conforme a una metodología tipo semáforo de uso generalizado en el ámbito de la gestión pública. De esta forma, el contenido de cada iniciativa de ley se puede contrastar con las posibles situaciones de los aspectos considerados, con el fin de determinar la calidad general de la iniciativa. Así, mientras mayor sea la proporción de aspectos que caen dentro de la descripción óptima, mayor será su calidad, y también será mayor la probabilidad de que contribuya a la solución del problema público que pretende atender.

Una ventaja adicional de utilizar una rúbrica como esta, es que la definición de la situación óptima orienta tanto a quienes elaboran la iniciativa como a quienes la evalúan, respecto a lo que es necesario llevar a cabo para mejorar su calidad.

El supuesto general detrás de la rúbrica es que es más probable que una ley que esté bien elaborada, en los términos aquí expuestos, contribuya a resolver un problema público, porque parte de un diagnóstico y una propuesta de solución correctos y coherentes,

como lo explica Aguilar (2008, p. 15), y en ese sentido, siguiendo los lineamientos del análisis lógico directo expuesto por Brousselle y Champagne (2011), preguntándonos si es lógico esperar ciertos resultados, a partir del diseño de cierta ley en particular. En otras palabras, y de acuerdo con la Teoría del Diseño de las Políticas Públicas (Ingram & Schneider, 2006; Ingram, Schneider, y DeLeon, 1999; Pierce et al., 2014; Sabatier, 2007; A. L. Schneider & Ingram, 1997; A. Schneider & Sidney, 2009; Sidney, 2007), es de esperar que una ley diseñada de manera lógica, con base en una teoría causal sólida, muy probablemente contribuya a solucionar o atenuar los efectos un problema público.

Por otra parte, el uso de la rúbrica no permite verificar que el contenido sustantivo de una iniciativa esté bien elaborado, puesto que eso requeriría la intervención de especialistas en el tema. Sin embargo, sí permite identificar los aspectos sustantivos, y evaluar su articulación, lo que sería un buen punto de partida para que los especialistas hagan su aporte.

Por otra parte, la metodología aquí propuesta, que propone un mecanismo de evaluación ex ante, no se contrapone con la realización de evaluaciones ex post, como las sugeridas por Tremper, Thomas y Wagenaar (2010), quienes incluso proponen una manera de llevarlas a cabo, aunque no está de más tomar en consideración la complejidad de identificar el efecto de la aplicación de las leyes, como bien lo hace notar Bussmann (2010).⁶

Finalmente, es preciso aclarar que la rúbrica se ofrece como un instrumento técnico, que no pretende juzgar el contenido sociopolítico-ideológico de las iniciativas de ley, lo que corresponde estrictamente al ámbito de la política.

Tabla 1: Rúbrica para la evaluación de la calidad de una iniciativa de ley

Aspecto a evaluar	INACEPTABLE	ACEPTABLE	ÓPTIMO
	(color rojo)	(color amarillo)	(color verde)
1. Claridad y técnica legislativa	La redacción de la iniciativa no cumple con los parámetros establecidos en la técnica legislativa, hay ausencia de elementos o estos son incongruentes entre sí, y es de difícil lectura o comprensión.	Está escrita en lenguaje técnico altamente especializado o con tecnicismos legales excesivos.	Cumple con todas las características exigidas por la técnica legislativa, además es fácil de leer y comprender. La exposición de motivos, la normatividad propuesta y las normas transitorias son congruentes entre sí.
Orientaciones para el punto 1	La iniciativa debe ser clara, sencilla, breve, concreta y accesible al conocimiento de la población; observar las reglas ortográficas y de sintaxis del español; no usar abreviaturas, ni tecnicismos, palabras o conceptos entre paréntesis, notas en pie de página, siglas y sinónimos. Debe incluir los siguientes elementos: el título de la iniciativa de ley, la exposición de motivos, el texto de la normativa propuesta y las normas transitorias.		

⁶ Es necesario considerar que Bussmann realizó su trabajo en un contexto, el suizo, en el que la aplicación de las leyes se puede dar por descontada, a diferencia del caso mexicano.

2. Integración al sistema jurídico (incluye derechos humanos)	No se hace referencia a legislación precedente, o a otras disposiciones concurrentes, o no hace previsiones sobre cambios y reformas si fueran necesarias.	La norma no hace previsiones para la adecuación del marco jurídico existente a la nueva ley, aunque se haga referencia a otras disposiciones legales concurrentes, en caso de que se contrapongan, o no toma en consideración los pactos, convenciones o protocolos facultativos de derechos humanos ratificados por México aplicables.	Se integra con el sistema normativo (incluyendo los pactos, convenciones y protocolos facultativos de derechos humanos aplicables), o de no hacerlo prevé las reformas o adiciones a las leyes necesarias para que esto suceda.
3. Mecanismos de garantía	La norma no es eficaz por no prever la sanción aplicable a quien no obedezca la disposición propuesta, ni la autoridad y el procedimiento para ello.	La norma deja lagunas en su aplicación que posibilitan la impunidad.	La iniciativa prevé incentivos, sanciones, sancionadores y dimisión de conflictos, el árbitro en estas circunstancias y pormenores de aplicación
4. Relevancia pública de los cambios planteados	La iniciativa plantea cambios que modifican insustancialmente el marco legal o institucional vigente, o lo modifican para disminuir derechos o quitarle espacios de incidencia pública a la ciudadanía, o disminuyen la capacidad de un organismo público de cumplir con su encomienda.	La iniciativa plantea cambios que mejoran el marco legal o institucional vigente, pero sin mucha profundidad, o no responde a un problema público propiamente dicho.	La iniciativa plantea cambios que mejoran sustancialmente el marco legal o institucional vigente, en respuesta a un problema público.
Orientaciones para el punto 4	“Un problema público incluye: (1) una demanda por parte de grupos sociales determinados, (2) el desarrollo de un debate público al respecto, y (3) la existencia de un conflicto entre grupos sociales organizados y las autoridades debido a dicha demanda. Las modificaciones al marco institucional de un organismo público pueden referirse a: 1. Su nivel de autonomía política, financiera, técnica, o de gestión, así como su tipo: desconcentrado, descentralizado o autónomo; las reglas para el nombramiento y la destitución de sus titulares, y la composición de dicha titularidad; y, el tipo y nivel de influencia que ejerce sobre sus sujetos obligados. 2. Sus áreas de competencia legal y sus capacidades de actuación. 3. El monto y la forma en que se le asignan presupuestos y otros recursos, y la jerarquía legal del instrumento que le da existencia jurídica.”		
5. Sustento técnico de las iniciativas	No existe un análisis de la relación causa-efecto coherente que sustente ni la definición del problema público, ni la disposición legal propuesta.	La definición del problema público y las disposiciones legales propuestas no son coherentes entre sí, o se basan solo en la opinión de los expertos o solo en la de los posibles afectados por la disposición.	La propuesta se sustenta en una relación causa-efecto plausible, sustentada en la opinión de los afectados por la disposición propuesta y en la de expertos con relación a los temas tocados por la disposición, y propone disposiciones legales coherentes con dicha relación.
6. Identificación de grupos objetivo y beneficiarios	No se identifica claramente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición.	La identificación de quienes tendrán la obligación de cumplir la disposición es difusa y sujeta a múltiples interpretaciones.	Se identifica clara y explícitamente quiénes tendrán la obligación de cumplir con la disposición, y quiénes se prevé que se beneficien de ello.
7. Previsión de la evaluación de cumplimiento de objetivos	No prevé plazos ni formas de evaluación. No prevé objetivos de ninguna clase. Ordena acciones a un tercero en términos generales.	Prevé plazos y evaluaciones. Están descritos objetivos generales, dispuestos en forma de actividades.	Establece objetivos específicos, plazos para cumplirlos y están redactados en forma de resultados, no de actividades.

8. Análisis de costo-efectividad	No existe un análisis de costo-efectividad de la disposición propuesta.	Sólo se elabora un análisis monetario, sin tomar en cuenta los aspectos sociales implicados en la disposición.	Análisis de costo-efectividad completo y correcto.
Orientaciones para el punto 8	El análisis costo-efectividad de la posible implementación una disposición legal debe incluir: a) el costo y beneficio monetarios; b) su valoración social; c) las alternativas consideradas; d) los efectos directos, indirectos y secundarios; e) los intangibles; y, f) los efectos distributivos.		
9. Viabilidad presupuestal	No se establecen el presupuesto necesario para implementar la disposición, ni se establecen mecanismos para sustentarla.	Se hace una estimación imprecisa del presupuesto necesario para aplicar la disposición, y no es claro de dónde se obtendrán los recursos.	Se prevé el monto presupuestal que habría que ejercerse y se establecen los mecanismos para conseguir y aplicar el respectivo recurso.
10. Análisis de impacto regulatorio	No hay análisis de impacto regulatorio	Se prevén de manera genérica e imprecisa los cambios en la conducta de quienes estarán obligados a acatar la disposición, o de quienes se beneficiarán de la misma, por lo que no está del todo claro cuál es el beneficio que traerá.	Se realizó un análisis de impacto regulatorio en el que se establecen claramente las ventajas que conllevaría la aplicación de la disposición propuesta con respecto a mantener las cosas como están.

Fuente: elaboración propia.

Bibliografía

- Ackerman, J. M. (2007). Organismos autónomos y rendición de cuentas: el caso de México (1a ed.). México: Siglo XXI Editores / IJ-UNAM.
- Aguilar, L. F. (2008). Marco para a análise das políticas públicas. *Administración & Ciudadanía*, 3(2), 9–28.
- Aguirre, C. (2016, noviembre 4). Los mejores diputados. Tercera Vía. Recuperado a partir de <http://terceravia.mx/2016/04/los-mejores-diputados/>
- Alarcón Olgún, V. (2011). El reto de evaluar al Poder Legislativo en México. Algunas reflexiones de contexto. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz, y A. Sainez Araiza (Eds.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (1a ed., pp. 173–188). México: Senado de la República. LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez.
- Aquino, M. (2017, noviembre 5). Tienen diputados rendimiento dispar. Mural. Guadalajara. Recuperado a partir de <https://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Web.aspx?id=2633202%7CArticulosCMS&url=https://img.gruporeforma.com/imagenes/ElementoRelacionado/7/392/6391685.jpg&text=18+y+48+iniciativas+de+decreto+y+de+ley&tit=>
- Aquino, R. R. (2015, septiembre 9). LXII Legislatura: Palomeados y tachados. MuralChiapas. Recuperado a partir de <https://muralchiapas.com/columnas/3862-lxii-legislatura-palomeados-y-tachados>
- Araral, E. (2014). Policy and regulatory design for developing countries: a mechanism design and transaction cost approach. *Policy Sciences*, 47(3), 289–303. <http://doi.org/10.1007/s11077-013-9192-z>
- Atienza, M. (1989). Contribución para una teoría de la legislación en Tercer Congreso de la Federación de Asociaciones de Sociología del Estado Español (pp. 385–403). San Sebastián. Recuperado a partir de http://luisvives.com/servlet/SirveObras/doxa/01361620813462839088024/cuaderno6/Doxa6_21.pdf
- Bayardo Pérez Arce, A. (s/f). Observatorio Legislativo. Recuperado el 10 de febrero de 2019, a partir de <https://www.iteso.mx/web/dsoj/observatorio-legislativo>

- Brousselle, A., & Champagne, F. (2011). Program theory evaluation: Logic analysis. *Evaluation and program planning*, 34(1), 69–78. <http://doi.org/10.1016/j.evalprogplan.2010.04.001>
- Bussmann, W. (2010). Evaluation of Legislation: Skating on Thin Ice. *Evaluation*, 16(3), 279–293. <http://doi.org/10.1177/1356389010370252>
- Carapia, F. (2003, enero 31). Tiene Congreso 580 iniciativas pendientes. Mural. Guadalajara. Recuperado a partir de <https://busquedas.gruporeforma.com/mural/Documento/Impresa.aspx?id=1014817%7CInfodexTextos&url=https://hemerotecalibre.mural.com/20030131/interactiva/MCOM20030131-006.G&text=18+y+48+iniciativas+de+decreto+y+de+ley&tit=Tiene%2520Congreso%2520580%2520iniciativas%25>
- Carbonell, M., y Pedroza de la Llave, S. T. (Eds.). (2000). *Elementos de técnica legislativa* (1a ed.). México, D.F.: UNAM-IIJ. Recuperado a partir de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/1/21/tc.pdf>
- Congreso del Estado de Jalisco. (s/f). INFOLEJ. Recuperado el 5 de diciembre de 2016, a partir de <http://www.congreso.jalisco.gob.mx/?q=trabajo/infolej>
- Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos. (2005). *Evaluar la Eficacia de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos*. Versoix: Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos.
- Consulta Mitofsky. (2018). México: Confianza en Instituciones 2018. Ciudad de México. Recuperado a partir de <http://consulta.mx/index.php/estudios-e-investigaciones/mexico-opina/item/1084-confianza-instituciones-mx-2018>
- Cortés Moreno, K. Iniciativa de decreto que presenta la diputada Karina Cortés Moreno que reforma la denominación de la Ley de la Comisión Estatal de Derechos Humanos por el de Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Estado de Jalisco (2007). Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco.
- De Bono, E. (1996). *Lógica fluida. Una alternativa a la lógica tradicional* (1a ed.). Buenos Aires: Paidós.
- Etzioni, A. (2009). The Capture Theory of Regulations—Revisited. *Society*, 46(4), 319–323. <http://doi.org/10.1007/s12115-009-9228-3>
- Giles Navarro, C. A. (2018). Recomendaciones de técnica legislativa para la redacción de iniciativas (Notas Estratégicas No. 34). Ciudad de México. Recuperado a partir de http://bibliodigitalibd.senado.gob.mx/bitstream/handle/123456789/4211/Nota34_TécnicaLegislativa_.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- Impacto Legislativo. (2018). Indicadores de desempeño legislativo. Cámara de Diputados, LXIII Legislatura 2015-2018. Recuperado a partir de <http://rendiciondecuentas.org.mx/indicadores-de-desempeno-legislativo-en-la-camara-de-diputados-durante-la-lxiii-legislatura-2015-2018/>
- Ingram, H., & Schneider, A. L. (2006). Policy Analysis for Democracy. En M. Moran, M. Rein, & R. E. Goodin (Eds.), *The Oxford Handbook of public policy* (1a ed., pp. 169–189). Oxford: Oxford University Press.
- Ingram, H., Schneider, A. L., & DeLeon, P. (1999). Social Construction and Policy Design. En P. A. Sabatier (Ed.), *Theories of The Policy Process* (pp. 93–126). Perseus Books.
- Instituto Mexicano para la Competitividad. (2017). Informe Legislativo 2017. Recuperado a partir de https://imco.org.mx/wp-content/uploads/2017/06/INFORME_LEGISLATIVO_2017_FINAL_26Jun17.pdf
- Leeuw, F. L. (2011). Can legal research benefit from evaluation studies ? *Utrecht Law Review*, 7(1), 52–65.
- Mader, L. (2001). Evaluating the Effects: A Contribution to the Quality of Legislation. *Statute Law Review*, 22(2), 119–131.
- Marcos, F. (2009). Calidad de las Normas Jurídicas y Estudios de Impacto Normativo. *Revista de Administración Pública*, 179(mayo-agosto), 333–365.
- Mora-Donatto, C., & Sánchez Gómez, E. (2012). Teoría de la legislación y técnica legislativa (Una

- forma nueva de entender y ejercer la función legislativa) (1a ed.). México: IJ-UNAM/H. Congreso de Tamaulipas. Recuperado a partir de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=3201>
- Mural. (2016, noviembre 6). Evaluación a diputados. Reportan 12 diputados baja productividad. Mural, p. 05. Guadalajara.
- Muro Ruiz, E. (2007). Algunos elementos de técnica legislativa (1a ed.). México, D.F.: IJ-UNAM. Recuperado a partir de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=2149>
- Nacif, B., & Sada, H. (2004). Evaluación del desempeño legislativo. Reporte del primer año de sesiones de la LIX Legislatura (2003-2006).
- Pierce, J. J., Siddiki, S., Jones, M. D., Schumacher, K., Pattison, A., & Peterson, H. (2014). Social Construction and Policy Design: A Review of Past Applications. *Policy Studies Journal*, 42(1), 1–29. <http://doi.org/10.1111/psj.12040>
- PNUD. (s/f). PRIMER on PARLIAMENTS and HUMAN RIGHTS. PNUD.
- PNUD Argentina. (s/f). Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo. Resumen ejecutivo. PNUD Argentina.
- Ramírez Macías, J. de J. (s/f). Metodología para la identificación de las Áreas Críticas y Estratégicas del Desarrollo Municipal y Regional (Metodologías y técnicas para la planeación regional y municipal No. 1). Guadalajara.
- Ramírez Macías, J. de J. (2011). Organización, gestión y agenda para la acción legislativa. Una experiencia de evaluación del desempeño en el congreso local de Jalisco. *Revista Legislativa de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, 4(7), 63–102.
- Ramírez Macías, J. de J. (2016). Estrategia, pensamiento y acción. Herramientas y métodos para la planeación y gestión (1a ed.). Guanajuato: Universidad de Guanajuato.
- Ramos Mega, E. (2011). Una propuesta metodológica para evaluar las iniciativas de Reforma Electoral en el Congreso de la Unión. En R. López Flores, F. E. Rivas Prats, A. Hernández Cruz, y A. Sainez Araiza (Eds.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural* (1a ed., pp. 633–644). México: Senado de la República. LXI Legislatura. Instituto Belisario Domínguez. Recuperado a partir de <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3181/32.pdf>
- Sabatier, P. A. (2007). *Theories of the Policy Process*. (P. A. Sabatier, Ed.) (2a ed.). Cambridge: Westview Press.
- Schneider, A. L., & Ingram, H. (1997). *Policy Design for Democracy* (1a ed.). Lawrence: University Press of Kansas.
- Schneider, A., & Sidney, M. (2009). What Is Next for Policy Design and Social Construction Theory? *Policy Studies*, 37(1), 103–119. <http://doi.org/10.1111/j.1541-0072.2008.00298.x>
- Sidney, M. S. (2007). Policy Formulation: Design and Tools. En F. Fischer, G. J. Miller, & M. S. Sidney (Eds.), *Handbook of Public Policy Analysis. Theory, Politics, and Methods* (pp. 79–87). Boca Raton: CRC Press.
- Subirats, J., Knoepfel, P., Larrue, C., y Varone, F. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas* (1a ed.). Barcelona: Ariel.
- Tai, L. (2017). Regulatory capture and quality. *Journal of Public Policy*, 37(03), 261–286. <http://doi.org/10.1017/S0143814X16000131>
- Tremper, C., Thomas, S., & Wagenaar, A. C. (2010). Measuring law for evaluation research. *Evaluation review*, 34(3), 242–66. <http://doi.org/10.1177/0193841X10370018>
- Unión Interparlamentaria. (2016). *Derechos Humanos (Manual para Parlamentarios No. 26)*. Ginebra: Unión Interparlamentaria / Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Recuperado

a partir de <https://www.ipu.org/resources/publications/handbooks/2016-10/human-rights>

Verschuuren, J., & Gestel, R. van. (2009). Ex Ante Evaluation of Legislation : An Introduction. En J. Verschuuren (Ed.), *The Impact of Legislation. A Critical Analysis of Ex Ante Evaluation* (Vol. 9, pp. 3–10). Leiden-Boston: Martinus Nijhoff Publishers.

MESA 27

Enfoques emergentes para las valoraciones evaluativas

La evaluación de políticas desde las comunidades. Un proyecto para pluralizar la evaluación¹

Por Carolina Irene Márquez Méndez²

Estoy aquí abordando la evaluación desde el borde, intentando subvertir algunos de sus parámetros para dar paso a políticas de evaluación que nos permitan dialogar y tender puentes que nos acerquen al entendimiento y la resolución de problemas públicos. Porque entiendo que la evaluación tiene la potencia estratégica de identificar racionalidades prácticas que pueden estar interfiriendo con la resolución de un conflicto o la atención de problemas públicos.

Pero, el hecho es que hoy me encuentro con ustedes para compartirles tres puntos: a) presentar el problema de la disputa epistémica que subyace en la racionalidad que se encarna en la figura del evaluador; b) como esto es un punto crítico que es necesario acotar en criterios mínimos para poder reconfigurar la práctica y pluralizar la evaluación; tributando a un proceso largo y conjunto de revaloración de la vida y su sostenibilidad; y c) una propuesta para pensar la plausibilidad de reconocer a las comunidades como capaces de construir otras forma de habitar la evaluación.³

Pluralizar la evaluación: la disputa epistémica y una propuesta para revalorar la vida

Según el Grupo de Trabajo Internacional para Asuntos Indígenas del Banco Mundial, México es el país latinoamericano con mayor población indígena (Berger, 2019). Igualmente, esta organización multinacional reconoce que este 21.5 por ciento de la población tiene una serie de problemas públicos que, desde mi punto de vista, pueden considerarse concatenados.⁴ Una vez dicho esto, hay motivos plausibles para considerar que las comunidades indígenas puedan ser agentes que introduzcan otros modos de habitar la evaluación. Particularmente, quiero compartirles una propuesta para pluralizar su ejercicio y comprender que puede ser heterogéneo, así como somos los agentes que participamos en la esfera de lo político.

Me refiero al problema que acarrea la disputa epistemológica que tiene por centro la vida, y cómo esto también tiene una deriva en el ámbito de la evaluación. Porque eso es lo que está en pugna cuando se contraponen una forma particular de comprender el mundo y se toma como criterio de verdad generalizable. En el entendido de esto es una semilla que germina como una racionalidad articulada a una realidad concreta. Pero que se lleva a la práctica y se exporta a otras realidades en las que puede generar disonancias, por decir lo menos.

¹ Quiero dedicar este esfuerzo a las comunidades que hoy en día enfrentan las consecuencias más recientes de estas injusticias. Puesto que la pandemia ha puesto al descubierto la vulneración sistemática a sus cuerpos y formas-de-vida. Particularmente, me gustaría dedicar el trabajo a nombre de tres comuneros p'urhépecha de Cherán que recientemente fallecieron a causa de COVID-19: Tatá Everardo Magaña, Salvador Torres y Domingo Treviño, amigos entrañables.

² Doctorante en Estudios del Desarrollo. Problemas y Perspectivas Latinoamericanas, en el Instituto de Investigaciones Dr. José María Luis Mora. Contacto: carolinaiarenmarquez@gmail.com

³ Para una revisión más profunda ofrezco la referencia al segundo capítulo del libro "La evaluación en gestión pública desde un enfoque decolonial: teorías, experiencias y aprendizajes", coordinado por Juan Carlos Martínez Andrade y Fernando Proto Gutiérrez (2021).

⁴ Tales como pobreza, desplazamiento forzado por la violencia estructural y/o violencia directa hacia las comunidades, mortalidad y mayores posibilidades de sufrir un asesinato. Porque hay que aclarar que su continuidad como comunidad y como sujetos individuales está condicionada por las disputas por el territorio, los cuerpos de agua, la naturaleza y sus productos.

Cuando una política es “pensada sin sujeto o al margen del sujeto [...], a espaldas de los actores” (Bautista, 2015, p. 22), resulta que se vulnera tanto la vida, como la capacidad de autodeterminación de las comunidades.⁵ No solo respecto a fijar por sí mismas los criterios que consideren pertinentes para regularse y reproducir su forma-de-vida, en el sentido que Agamben (2001) le dio del término.⁶ Sino en su capacidad de modificar la manera de relacionarse con el Estado y los distintos órdenes de gobierno. Así como en la posibilidad de conducir esa relación a términos más afines a una revaloración de la vida (Márquez 2016) y una sostenibilidad de la vida (Díez y Askunze, 2012).

Es decir, me refiero en primera instancia a un ejercicio sostenido colectivamente para construir una plataforma de protección con el objetivo de restablecer el estatus político (Márquez, 2016).⁷ Esto aplica solo a las vidas que han sido sistemáticamente vulneradas, como es el caso de las comunidades indígenas, que son vidas reconocidas jurídicamente. Pero aún son descalificados para ser agentes e interlocutores capaces de establecer sus parámetros para evaluar la política pública. Luego, los criterios con respecto a la sostenibilidad de la vida requieren colocar “en definitiva a las personas, al planeta y a su propia sostenibilidad en el centro de la construcción política, social y económica” (Díez y Askunze, 2012, p. 7-8), bajo los esquemas de economías solidarias.

Para que ambas, la revaloración y la sostenibilidad de la vida, puedan materializarse, la evaluación constituye una vía estratégica. Porque puede ayudar a menguar la fuerza con la que opera la subsunción de las necesidades de las comunidades con respecto a los intereses de otros agentes o de las propias políticas. Pero para ello hay que hacer un proceso para desmontar las prácticas coloniales arraigadas en la forma en que habitamos la evaluación. Me refiero a aquellas sostenidas en un entretejido que jerarquiza a los sujetos y reproduce opresiones múltiples: la colonialidad del género que María Lugones (2012) nos advirtió.

Desde este punto de vista, las jerarquías dicotómicas que alberga la colonialidad del género son producto del entrecruce entre los controles sexo-genéricos, la heterosexualidad obligatoria, la racialización de los cuerpos y su cruce con la dimensión económica del valor. Pueden observarse cuando se encarna una postura ufana que desestima a sujetos vulnerados. Si bien esto puede tomar múltiples modalidades, para esta ocasión destaco su impacto en la credibilidad y valoración de los otros modos de ser-estar vinculados.

Ciertamente eso tiene muchas aristas, pero para el caso quiero subrayar las injusticias epistémicas que se encuentran implícitas cuando la posición del evaluador como experto se radicaliza. No para descalificar su capacidad técnica y la proeza de su labor. Sino para explicitar las limitaciones que tiene exportar y generalizar una particular forma de habitar la evaluación. Su reverso es la potencia de concebir la pluralización de la evaluación de las políticas y abrir paso a renovar las relaciones en términos más dignos.

⁵ Como sucede en las relaciones políticas occidentalizadas por medio del mito de estado de naturaleza y la delegación del poder en esquemas de representación política.

⁶ Por forma-de-vida se expresa el carácter irreductible e indisoluble entre una vida humana y su particular forma de vivir. Un concepto útil para subrayar la imposibilidad de una abstracción que aparece a la vista como una condición generalizada, pero también desprovista de su carácter político de sujeto corporizado.

⁷ En sentido profundo, está asociado a una dignificación que se materializa tanto en las interrelaciones comunitarias, como en la interrelación con otros agentes estatales o privados. Una aclaración para distinguirla de los términos de justicia distributiva o una igualdad, traducida pobremente a políticas de paridad, medidas de discriminación positiva o el uso institucional de perspectivas interseccionales que desdibujan las demandas de las comunidades

Cuando se desestima la potencia organizativa, creativa y productiva de un sujeto (individual o colectivo), se merma parte de su estatus político como agente. Si la posición de experto evaluador no es un rol más, sino que se encarna como representante de “la verdad”, se configura un caldo de cultivo propicio para la injusticia epistémica que caracterizó Miranda Fricker (2009). Esta filósofa feminista de origen inglés señala puede tener dos derivas. Una es la injusticia testimonial, que se produce cuando un sujeto (individual o colectivo) es desacreditado. Y tiene lugar, en tanto que quienes se mantienen como detentores de una verdad unívoca sigan proyectando prejuicios sobre los sujetos evaluados.

La otra forma que toma este problema es la injusticia hermenéutica (Fricker, 2009). Esta acontece cuando una parte de la sociedad presenta un déficit de recursos para comprender otras realidades y sujetos.⁸ Se atribuye esto a la limitación de un abanico recursivo a nivel afectivo, cognitivo y experiencial. Misma que puede derivar en la encarnación de una incapacidad aprendida: la ininteligibilidad de una experiencia social particular debido a una falta de recursos interpretativos. La consecuencia obviada es que esto pone en una situación de desventaja a sujetos oprimidos, como son las comunidades indígenas, que gozan de una credibilidad reducida. No solo en cuanto a lo tocante a la evaluación, sino en otras esferas de la política.

Me parece que lo que Miranda Fricker pone como una condición general, es mucho más entendible cuando se pone en el marco de la opción descolonial del feminismo. Primero porque desde este punto de vista entendemos que no estamos hablando de sujetos pasivos ni desarraigados de sus realidades materiales. Pero más allá de eso, la injusticia epistémica se puede visitar y reposicionarla para situarla por la experiencia histórica que resulta de perpetuar las racionalidades occidentalizadas. Las cuales tienen como marca la reproducción de la colonialidad del género que imbrica distintas opresiones que son consustanciales, tal como señala María Lugones (2008).

Criterios mínimos para un proyecto de pluralización de la evaluación

La problemática que hasta ahora he presentado, me lleva a plantear algunos criterios mínimos para un proyecto de pluralización de la evaluación. Es una propuesta para salir del embrollo y concebir soluciones posibles, a partir de las coordenadas de los feminismos descoloniales y comunitarios. Porque estas nos permitirán identificar las racionalidades prácticas que nos desarticulan. Porque, gracias al análisis de María Lugones (2008), podemos reconocer que las jerarquías dicotómicas que se instalan con la colonialidad del género tienen como objetivo primordial la destrucción del vínculo comunitario. Es por ello por lo que restituir esa capacidad afectiva, política y organizativa necesariamente tiene un paso preliminar: tejer de manera compleja los puentes para acortar las distancias, con el objeto de lograr entendimiento mutuo y la posibilidad de dar lugar a otras formas de habitar la evaluación.

Por supuesto, reconozco que el campo de la evaluación de política pública ha contado con esfuerzos para superar las limitantes de la racionalidad occidental. Ello se ha intentado

⁸ Que, para el caso, estos sujetos son una colectividad no hegemónica ni en términos culturales, ni epistémicos, ni económica ni políticamente hablando.

a partir de la transversalización de perspectivas que nos ayuden a acortar la distancia entre el diseño institucional de la evaluación y su eficiencia para atender los problemas públicos y socioambientales. Entiendo que la incorporación de la transversalización de distintos enfoques comienza de manera embrionaria en el discurso para luego trasladarse al ámbito legal hasta decantar en prácticas precisas que son asumidas.

Sin embargo, quiero señalar un esfuerzo que recientemente va abriéndose paso en la institucionalización de enfoques: esto es la incorporación del enfoque interseccional. Más allá de su naciente aparición en la esfera de la evaluación, me interesa señalar algunos puntos para prever algunos puntos ciegos a los que se puede incurrir en la comisión que aquí me he propuesto: pluralizar la evaluación. Pero que se hace solo en una versión arraigada a la racionalidad occidental, por parte de especialistas gubernamentales, académicos o de asociaciones civiles.

En ese sentido, celebro estos primeros intentos por querer incorporar enfoques multifocales. Pero el primer problema que observo en la institucionalización de la interseccionalidad es la demanda sobre la cual se argumenta este tipo de innovaciones en la construcción de la evaluación. Me refiero a que la demanda está orientada a la igualdad en términos culturales, como un tema de representatividad. Si bien es un horizonte alcanzable, también es un proyecto con modificaciones limitadas con respecto a revalorar la vida en sentido político o reorganizar las poner la sostenibilidad de la vida. Pero el punto me parece crítico porque proyecta la potencia de los esfuerzos a la reproducción de una dicotomía igualdad-desigualdad.

Si la opción descolonial del feminismo es tan prometedora, asequible, oportuna e incluso representa una constelación de demandas con una herida colonial que nos acuerpa y atraviesa, es por su acento en la dignidad compartida, sabiéndonos plurales y diversos. Porque contiene la semilla que nos permite germinar en prácticas basadas en la revaloración y sostenibilidad de la vida. Así que la reproducción de dicotomías jerárquicas hacia sujetos individuales y colectivos, a otras formas de vida y a los planteamientos que contienen los proyectos políticos.

Una segunda observación que limita el enfoque interseccional aplicado a la evaluación es la definición de interseccionalidad construida sobre un determinismo culturalista. Definida como “la interacción simultánea de las discriminaciones basadas en las múltiples identidades de los seres humanos, que, dependiendo del contexto, se perciben diferentes” (Díaz y Gutiérrez, 2018, p. 52). Esta desdibuja el carácter económico y político, así como de los elementos que se juegan en aspectos ambientales. No significa que no haya características identitarias en juego, sino que la problematización enteramente culturalista y descriptiva, no nos permite aprehender la complejidad económica, política, ecosistémica. Esto es que la construcción de las identidades guarda relación con un ejercicio colonial que se renueva y se reconfigura de modos particulares. Y que decanta en formas de producción y reproducción de la vida; es decir, el sistema económico político que nos enmarca y que habitamos.

Una tercera observación es la tecnificación de la interseccionalidad. Esto es que la

preocupación está puesta en tener variables que reflejen mínimamente los cuatro ejes de la interseccionalidad. Aunque esto se haga de manera grosera, porque la mirada está puesta en los sistemas de datos. Pues el interés es contar con indicadores suficientes para evaluar las desigualdades, tal como se sostiene desde Díaz y Gutiérrez (2018). Es decir, esta tercera está concatenada con la primera observación sobre la dicotomía igualdad-desigualdad que está inmersa en el proyecto de la interseccionalidad institucional.

Como el acento está en las adecuaciones en los instrumentos para coleccionar datos, se pierde de vista el sentido profundo en el que nació la noción de interseccionalidad. Que nació más próxima a ver las implicaciones que los datos intentan representar como una síntesis de las realidades vividas y sentidas. Para el caso de la pluralización de la evaluación a modo feminista descolonial se tiene por consigna superar las dicotomías jerárquicas que yacen como causa raíz del trato deshumano, a raíz de la colonialidad del género y uno de sus principales efectos en la evaluación: la injusticia epistémica a sujetos vulnerados sistemáticamente, como lo han sido las comunidades indígenas.

Aún cabe decir que lo anterior presenta una ramificación, ya que el enfoque interseccional institucional suele tecnificarse en la carrera para intentar atender las opresiones. Sin embargo, en el trayecto recurren a la deshistorización y despolitización de la interseccionalidad. Esto se asocia a una racionalidad práctica que gobierna a la evaluación. Esto es la economización del tiempo que deviene en términos de eficiencia: hacer más en menos tiempo y con menos recursos o en su expresión econométrica: el principio de Pareto.

Evaluar la política pública desde las comunidades

Una vez que presente el problema y haber compartido algunas observaciones sobre la interseccionalidad institucional, ahora les presento grosso modo una proyección o un puente, más que un proyecto acabado. La materialización de la pluralización del campo en el que convergemos seguramente nos mostrará innovaciones en la racionalidad, su puesta en práctica y los detalles técnicos. Ante todo, son criterios que necesariamente se provengan de las asambleas comunitarias, reconociendo su material y honrando la capacidad de revalorar sus vidas.

Esto es una vía para subsanar las implicaciones que tiene la racionalidad que conlleva la política occidentalizada. Porque esta tiene como marca la colonialidad del género, que a su vez requiere de una forma específica de ejercer el poder en términos de dominación. Tal como señala el filósofo descolonial peruano, Rafael Bautista Segales, esta es una apología de la delegación del poder, que implica

Una determinación del poder como propiedad privada, porque es una propiedad que priva siempre a algún otro. [...] El poder-de-dominar reproduce, casi por inercia, unas prácticas que acaban devaluando el sentido no solo de lo político sino de la existencia misma de la comunidad política y de lo humano en general (Bautista, 2015, p. 77).

Cuando en la cotidianidad de este campo nos encontramos que el especialista evaluador (institucional) se encarna como criterio de verdad, entonces se omite a las

comunidades, no solo por el interés público que tengan al respecto.⁹ Sino también de la potencia y legitimidad de su autodeterminación en términos amplios, incluida la capacidad organizativa, creativa y productiva de las asambleas comunitarias. Así, “si la víctima aparece como inferior, la propia víctima desaparece [...] El encubrimiento de la víctima y su consecuente subsunción como objeto a disposición, será solo posible por esta naturalización de su inferioridad” (Bautista, 2015, p. 90). Inferiorización que se evidencia en la jerarquización binaria asociada a la colonialidad del género, así como sus derivas en la evaluación en términos de injusticia epistémica.

Cuando pensamos la evaluación de política pública como el ejercicio de “apreciar los efectos políticos, económicos y sociales generados por una intervención gubernamental” (Guerrero, 1995, p. 50), entonces es posible caminar hacia la construcción de rutas epistémicas. Unas que nos permitan el encuentro entre distintas formas de hacer de la evaluación. Así como poder hacer de ella un elemento estratégico para tributar a la plataforma de protección y reivindicación de la vida en sentido político. Es decir, prever los criterios para poder prevenir y erradicar prácticas coloniales como la subsunción o las formas más groseras de simulación, haciendo uso instrumental de las comunidades.¹⁰

A manera de esbozo, comparto algunas condiciones de posibilidad mínimas para que la pluralización de la evaluación pueda concretarse considerando la revaloración de la vida como horizonte. Estas son solo ideas en estado germinal, pero que evidentemente es un material maleable, considerando las necesidades de las comunidades, sus formas de vida y las racionalidades prácticas particulares.

Un primer punto consiste en que los términos de la evaluación sean autodeterminados, a partir de discusiones asamblearias libres de coacción o coerción, sino con la primacía del bien común. Otro punto es importante que el carácter histórico acompañe el proceso comunitario de evaluación. Su revés es la necesidad de generar criterios para no caer en la despolitización, la asimilación, la subsunción a intereses particulares o gubernamentales, así como la despolitización del sentido profundo y estratégico que puede tener la evaluación para la revaloración de la vida. Además, es indispensable la observación continua para que el proceso y sus fines no abone a las formas clientelares que arrastramos de la práctica partidista y que solo refuerzan las jerarquías dicotómicas.

Por otro lado, es necesario que facilitar la colaboración interinstitucionales y puentes entre instituciones y las comunidades. De tal forma que el acceso a la información pública y la transparencia sean lo suficientemente claros, expeditos, pertinentes y accesibles. De tal forma que haya mecanismos suficientes para asegurar la colaboración consciente, decidida, autodeterminada y sustantiva de las comunidades y sus integrantes. En otras palabras, erradicar las relaciones jerárquico-dicotómicas tanto al interior de la comunidad, como en la interrelación que se pueda suscitar con otros agentes.

⁹ El apego al lugar del especialista evaluador como un punto de esta discusión tiene el sentido de desmontar las racionalidades prácticas que reproducen la colonialidad del género y por ende, tributan a las injusticias epistémicas. De tal forma que es un paso necesario para poder convocar a la comunicación no violenta de las distintas formas de habitar la evaluación que se puedan suscitar y de alguna manera, contribuir a la revaloración y sostenibilidad de la vida.

¹⁰ De ninguna manera esto significaría anular todos los modos y las contribuciones a la revaloración de la vida que se tienen gracias a la evaluación ejercida dentro de los parámetros institucionales. Más bien esto se trata de pluralizar un campo para poder abonar en conjunto a una sostenibilidad de la vida. Lo que sí es que es necesario considerar realísimamente a estas experiencias evaluadoras. Esto es considerarles como versiones, experiencias particulares y acotadas, como todas. Por lo tanto, no exportables a todas las realidades.

De igual importancia es que las comunidades puedan crear de manera autodeterminada sus criterios. Pero si se considera necesario, puedan acceder dignamente al intercambio de experiencias, saberes y conocimientos históricos, conceptuales, técnicos. Todo ello sin forzar una superposición de la racionalidad occidentalizada que subordinar a formas-de-vida, así como a deshumanizar y desestimar los saberes y prácticas vernáculos, en términos de escolarización y especialización. De la misma forma, la economización de los procesos comunitarios de evaluación es un riesgo que debe preverse para que las comunidades mismas puedan revalorar políticamente sus vidas.

Aunque la pluralización de la evaluación puede tener distintas formas (incluyendo la posibilidad de que algún ejercicio comunitario siga su camino sin entablar interacción con agentes institucionales), desde mi perspectiva sería prudente entablar alguna especie de diálogo entre las comunidades evaluadoras y el resto de los agentes que están involucrados en la evaluación y en consecución de las políticas mismas.

Por último, quiero reiterar que el acento de esta discusión está puesto en la revaloración de la vida. De tal forma que este esfuerzo no sustituye ni suplanta en ningún momento la iniciativa, la perspectiva y los alcances que puedan llegar a tener las comunidades indígenas mismas. La proyección de pluralización de la evaluación tiene el sentido de poner sobre la mesa las injusticias epistémicas y su relación con la colonialidad del género. Así como empezar a vislumbrar posibles rutas para materializar la autodeterminación de las comunidades indígenas, en sentido amplio y profundo.

Bibliografía

- Agamben, G. (2001). Medios sin fin. Notas sobre la política. Valencia: Pre-textos.
- Bautista, R. (2015). La descolonización de la política. Introducción a una política comunitaria. San Cristóbal de las Casas: Junetik Conatus Ediciones, Centro Indígena de Capacitación Integral Fray Bartolomé de Las Casas AC (CIDECI)-Universidad de la Tierra (UNITIERRA) Chiapas.
- Berger, D. N. (2019). El mundo indígena 2019. Copenhague: Banco Mundial.
- Díaz, M., & Gutiérrez, L. (2018). Manual para la evaluación de las políticas institucionales de género de las instituciones de derechos humanos. Lima: Federación Iberoamericana del Ombudsman, Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH.
- Díez, M., & Askunze, C. (2012). Presentación. En Reas Euskadi, Sostenibilidad de la vida. Aportaciones desde la economía solidaria, feminista y ecológica (págs. 7-12). Bilbao: Universidad del País Vasco; Bizkalko Foru Aldundia. Diputación Foral de Bizkaia.
- Fricker, M. (2009). Epistemic injustice. Power and the ethics of knowing. Oxford: Oxford University Press.
- Guerrero, J. P. (1995). La evaluación de políticas públicas: enfoques teóricos y realidades en nueve países desarrollados. Gestión y política pública, 47-115.
- Lugones, M. (2008). Colonialidad y género. Tabula Rasa, 73-101.
- Lugones, M. (2012). Subjetividad esclava, colonialidad de género, marginalidad y opresiones múltiples. En C. F. Emancipación, Pensando los feminismos en Bolivia (págs. 129-140). La Paz: Conexión Fondo de Emancipación.
- Márquez, C. I. (2016). Revaloración de la vida: la comunidad p'urhépecha de Cherán, Michoacán ante la

violencia, 2008-2016 [Tesis de maestría]. Ciudad Juárez: El Colegio de la Frontera Norte.

Evaluación de la pobreza extrema en municipios de Oaxaca: Un enfoque cualitativo y socioantropológico.

Juan Pablo Morales García^{1*}

Introducción

En México, la cultura de la evaluación en las políticas públicas ha trascendido a partir de la implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) desde el año 2006, como uno de los principales componentes del Presupuesto Basado en Resultados (PbR). De igual manera la aplicación de la evaluación de la política pública, en materia de desarrollo social se ha visto fortalecida con la creación de organismos públicos como el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), que ha traído consigo el diseño e implementación de la Medición Multidimensional de la Pobreza en nuestro país desde hace poco más de una década. Lo anterior no solo contribuyó a la generación de información periódica orientada a los procesos de planeación, monitoreo y evaluación de la política pública, sino que también permitió una consolidación institucional dentro del sector del desarrollo social, trazando rutas de acción concretas para el combate a la pobreza y el abatimiento de las carencias sociales que han sido identificadas por dicho organismo. Sin embargo, a nivel subnacional, existen ciertas particularidades relacionadas con una diversidad de contextos regionales conformados por una multiplicidad de actores, perspectivas del desarrollo y territorios con distintas cualidades que desatan la necesidad de explorar metodologías de investigación y evaluación que se ajusten a las condiciones, y que a la vez, permitan incidir en el diseño de acciones focalizadas enmarcadas en un contexto desde lo local y particular.

Esa heterogeneidad de contextos en las comunidades no solo de Oaxaca, sino de cada entidad, desafían la implementación de acciones y programas que surgen de datos e información que no involucran elementos cualitativos que pueden ayudar a construir una perspectiva del desarrollo comunitario que se vive en cada una de ellas. Para el caso de Oaxaca, esta pluralidad representa una gran riqueza en el aspecto cultural, sin embargo, en el ámbito del diseño e implementación de las políticas públicas locales representa un gran reto.

De esta manera, es importante recurrir a distintos tipos de metodologías que permitan ir más allá de las métricas y evaluar las condiciones que se viven en cada territorio. En este sentido y en el marco de un análisis de los tipos de metodologías o técnicas con que se realizan las evaluaciones, el CONEVAL señala que el enfoque cualitativo, pretende la comprensión profunda de procesos sociales, sus dinámicas y estructuras, así como de su relación con los resultados observables de la interacción entre los distintos elementos que componen la unidad de análisis, (CONEVAL, 2017). Por lo tanto, es este tipo de enfoque que se decidió utilizar con el ánimo de fortalecer los procesos de toma de decisión basada en evidencia cualitativa, permitiendo comprender las condiciones de aquellos municipios que, de acuerdo a la última medición multidimensional de la

^{1*} Maestro en Administración Pública con especialidad en Desarrollo Económico y Político por la Universidad de Columbia en la Ciudad de Nueva York, Titular de la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social de Oaxaca (COPEVAL), juan.morales@oaxaca.gob.mx

pobreza a nivel municipal, tienen un alto porcentaje de su población en condiciones de pobreza extrema. Un elemento de relevancia incorporado a esta práctica, fue la creación de alianzas entre el sector público, el académico y el de investigación, con el propósito de sumar experiencias e incorporar las distintas visiones que llevarán a la obtención de un mejor resultado. Por ello, en 2018, la entonces Secretaría de Desarrollo Social y Humano del Gobierno del Estado (SEDESOH), ahora Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca (SEBIEN), a través de la Coordinación de Planeación y Evaluación para el Desarrollo Social (COPEVAL) se aliaron con universidades públicas y centros académicos y de investigación para la formulación de documentos exploratorios como resultado de una evaluación que resalta los aspectos cualitativos y socioantropológicos.

De las estadísticas a su origen, desarrollo de la metodología

El método cuantitativo es útil cuando se quiere medir la magnitud de un fenómeno; el método cualitativo lo es cuando se desea interpretar o investigar cómo y por qué sucede dicho fenómeno (García, 2010), bajo esta premisa y con la finalidad de generar información que sea complementaria a los datos estadísticos brindados por las mediciones multidimensionales de la pobreza y que se orienten a fortalecer las políticas públicas en materia de Desarrollo Social en un contexto local, la SEBIEN a través de la COPEVAL emprendió una ruta para generar estudios de investigación con un enfoque cualitativo y socioantropológico en los municipios que presentan mayores indicadores de pobreza en el estado.

Como se ha descrito, el objetivo de esta iniciativa fue realizar una caracterización de los problemas de desarrollo social en los municipios con mayor índice de pobreza extrema, mediante la obtención de datos cualitativos que dieron evidencia de la aplicación de los programas y acciones sociales y aportaron elementos para la construcción de un plan de intervención a corto y mediano plazo que atendiera la situación de rezago, la reducción de desigualdades, así como el crecimiento económico sostenible. Específicamente se buscó identificar los factores que detonan las carencias sociales en las comunidades, y que a su vez estos se convirtieran en evidencia para lograr que las acciones que se emprendan para su atención tengan resultados efectivos. De acuerdo con los resultados de la medición de la pobreza a nivel municipal 2015 que emitió el CONEVAL, 10 municipios oaxaqueños se ubicaron entre los 15 con los mayores porcentajes de población en situación de pobreza extrema del país. (Tabla 1).

Tabla 1. Municipios con mayor pobreza extrema en México

Entidad federativa	Municipio	Población 2015	Pobreza extrema		
			Porcentaje 2015	Personas 2015	Carencias promedio 2015
Oaxaca	Santos Reyes Yucuná	1,423	97.5	1,387	4.3
Guerrero	Cochoapa el Grande	18,681	87.7	16,384	3.9
Oaxaca	Santiago Nuvoó	1,877	83.9	1,574	4.0
Oaxaca	San Simón Zahuatlán	3,636	83.6	3,038	4.1
Oaxaca	Santiago Amoltepec	13,078	83.1	10,874	3.8
Oaxaca	Coicoyán de las Flores	10,246	82.9	8,492	3.7
Chiapas	Chalchihuitán	16,999	79.8	13,563	3.7
Oaxaca	Santiago Ixtavutla	13,446	78.4	10,544	4.0
Chiapas	San Juan Cancuc	35,238	77.7	27,368	3.7
Oaxaca	San Martín Peras	12,628	77.4	9,770	4.0
Oaxaca	Santa María Zaniza	2,304	77.3	1,782	3.7
Oaxaca	San Bartolomé Ayautla	4,553	77.1	3,510	3.9
Oaxaca	Huautepec	6,495	77.0	5,002	4.0
Chiapas	Chenalho	40,110	77.0	30,878	3.8
Guerrero	Metlatónoc	19,691	76.9	15,145	3.7

Fuente: estimaciones del CONEVAL con base en el MCS-ENIGH 2010, la muestra del Censo de Población y Vivienda 2010, el Modelo Estadístico 2015 para la continuidad del MCS-ENIGH y la Encuesta Intercensal 2015.

Identificada la situación de la entidad, se seleccionaron dos de los municipios en estas condiciones y uno más fuera de este rango que permitiera extrapolar los números con la realidad. El primero de los municipios considerados fue Santos Reyes Yucuná, enseguida se eligió a Santo Domingo Tonaltepec y posteriormente a San Simón Zahuatlán.

Para dicha investigación se llevó a cabo un convenio de colaboración con el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS-Unidad Pacífico Sur) y como centro académico fue quien condujo y ejecutó el trabajo de campo para el caso de Santos Reyes Yucuná, el segundo municipio en el cual se llevó a cabo el proceso de investigación impulsado por la COPEVAL fue Santo Domingo Tonaltepec, dicha investigación fue realizada por el Instituto Tecnológico Superior de Teposcolula (ITSTE) como resultado también de un convenio de colaboración con dicho centro académico, finalmente la investigación realizada en San Simón Zahuatlán se realizó en una colaboración de la SEBIEN, COPEVAL y la Universidad “Rey Juan Carlos” en Madrid y de la University of Prince Edward Island en Canadá.

Estas alianzas con Centros de Investigación y Universidades se crearon con la visión de que los estudios fueran realizados de manera independiente y objetiva, contando con el respaldo y la competencia técnica, y al mismo tiempo aprovechar el capital humano y la experiencia en materia de investigación desde las propias regiones y localidades como el caso del Instituto Tecnológico Superior de Teposcolula, que se ubica en la región de la Mixteca al igual que el municipio motivo de su estudio.

La COPEVAL fungió como la instancia responsable de la conducción de las investigaciones y del mismo modo, llevó a cabo las acciones pertinentes para desempeñar la implementación del monitoreo del desarrollo de las investigaciones, estableciendo los instrumentos y mecanismos para la supervisión de la ejecución de los

trabajos que derivaron de los estudios de investigación. Para orientar los resultados de las investigaciones se establecieron elementos mínimos para su contenido, los cuales pretendieron impulsar la generación de hallazgos que hiciera evidente no solo los niveles de las carencias sociales en la población, sino aquellos factores que identificaran los elementos de desigualdad al interior de la comunidad, para ello se siguió el siguiente contenido (Tabla 2):

Tabla 2. Contenido de la Investigación

1. Tema y objetivo de la investigación			
2. Marco metodológico			
3. Perfil demográfico			
4. Caracterización Geográfica			
5. Hallazgos	a) Organización política		
	b) Cultura y tradiciones		
	c) Educación		
	d) Alimentación		
	e) Salud		
f) Infraestructura y edificios públicos			
g) Vivienda	☐ Servicios básicos	<ul style="list-style-type: none"> ● Servicio de luz eléctrica ● Agua potable ● Drenaje ● Tipo de tecnología para cocinar 	
	☐ Calidad y espacios	<ul style="list-style-type: none"> ● Material de techos ● Material de pisos ● Material de muros ● Hacinamiento 	
h) Empleo y actividades productivas			
i) Cohesión Social	<ul style="list-style-type: none"> ● Perspectiva de género ● Niñas, niños y adolescentes ● Adultos mayores ● Población indígena ● Problemáticas sociales generalizadas 		
6. Conclusiones			

En el caso de los trabajos realizados en Santos Reyes Yucuná, se retomó el enfoque cualitativo-antropológico, mediante el cual el equipo del CIESAS se basó en el trabajo de campo para integrar un diagnóstico donde se caracterizó y analizó la problemática social de la pobreza, para el caso de Santo Domingo Tonaltepec, se utilizó un enfoque mixto que averiguó los datos cualitativos de forma presencial sin dejar de lado los datos cuantitativos, de igual forma en el estudio realizado en San Simón Zahuatlán, se acudió a la observación in situ y con base en las estadísticas, se implementaron una serie de instrumentos para la obtención de información cualitativa.

Al final de las investigaciones se sistematizaron algunos de los datos e índices estadísticos de las diferentes instituciones encargadas de medir las condiciones de pobreza, principalmente del CONEVAL, analizados a la par con los datos recabados en territorio, que fueron obtenidos mediante cuestionarios y entrevistas a los principales actores-instituciones clave que participan en la toma de decisiones y la vida comunitaria en la población, así como en la observación realizada durante el periodo que los equipos de investigadores permanecieron en las comunidades, en el caso de Yucuná, se permaneció alrededor de un mes en forma intermitente conviviendo con las y los pobladores, creando así una base de información para entender las condiciones sociales de los habitantes de estos municipios con altos índices de pobreza y marginación. Para crear una conceptualización de la situación socioeconómica de los tres municipios, objeto de estos estudios, se revisaron los principales indicadores y datos sobre la pobreza y sus carencias sociales, los cuales se describen en la Tabla 3.

Tabla 3. Información socioeconómica de los municipios objetivo

Municipio	Región	Población 2015	Hombres	Mujeres	% Pobreza 2015	% Pobreza extrema 2015	Lugar estatal en pobreza
Santos Reyes Yucuná	Mixteca	1,380	679	701	99.94	97.46	1
San Simón Zahuatlán	Mixteca	3,526	1,743	1,783	99.36	83.56	5
Santo Domingo Tonaltepec	Mixteca	235	113	122	97.44	48.13	59

Fuente: Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL).

Casos de estudio

Con el resultado de las investigaciones cualitativas se ha logrado crear una plataforma para la planificación efectiva y focalización desde la evidencia, que implica una distribución de recursos más óptima, involucrando acciones de corto y mediano plazo en los municipios con mayores índices de pobreza extrema en Oaxaca.

Santos Reyes Yucuná

En este sentido, con la investigación realizada en Santos Reyes Yucuná se logró obtener una perspectiva mínima inicial sobre el conjunto de problemas que enfrenta el municipio, precisando las condiciones de pobreza en la que vive su población y profundizando en los escenarios que describen las métricas cuantitativas con relación a las carencias sociales. La situación de la carencia del agua en Yucuná es una de las insuficiencias que más afecta a la población de este municipio y que define el factor principal que desencadena los problemas que enfrenta su población de acuerdo con los resultados de la investigación, pues a pesar de que se han realizado grandes esfuerzos para la construcción de una red de captación, bombeo y distribución de agua, éstos no son suficientes para garantizar un abasto sostenido en la población, recurriendo

a tecnologías y alternativas caseras para almacenar y utilizar el agua de las escasas lluvias que se presentan al año en este territorio, lo que genera el fenómeno social de la migración por la poca productividad de la tierra que junto con la erosión y desgaste de los suelos, hace evidente la nula posibilidad de trabajar en el campo, que a su vez señala la falta de granos básicos que puedan asegurar la alimentación del núcleo doméstico, obligando a las familias a emigrar. Asimismo, la pobreza se visualiza también en las deficiencias alimentarias, las y los niños y la población joven tienen un alto consumo de comida procesada que no aporta nada a su nutrición, lo cual repercute en la salud y en el desempeño escolar.

El estudio completo puede ser consultado en la siguiente página web:
<https://sostenible.oaxaca.gob.mx/revistas/investigacionSocial>

Figura 1. Proyecto de Impacto Social Santos Reyes Yucuná



Fuente: Plataforma Digital Oaxaca Sostenible 2021, <https://sostenible.oaxaca.gob.mx/revistas/investigacionSocial#!>

Santo Domingo Tonaltepec

Con relación a la investigación que se realizó en el Municipio de Santo Domingo Tonaltepec, llevada a cabo por el Instituto Tecnológico Superior de Teposcolula (ITSTE) se presentaron hallazgos importantes que permitieron generar un contraste desde el enfoque cualitativo con el municipio de Santos Reyes Yucuná. De acuerdo con la medición multidimensional de la pobreza a nivel municipal, Santo Domingo Tonaltepec se ubica en la posición número 59 entre los municipios con mayor porcentaje de su población en situación de pobreza, sin embargo, las condiciones de vida parecen ser tan precarias como las que se encuentran en Santos Reyes Yucuná. Las características fisiográficas del municipio limitan las condiciones para generar estrategias que detonen el desarrollo. Del mismo modo que en Yucuná, la falta de personal de salud y medicamentos obligan a las familias a recurrir a la medicina tradicional para atender sus problemas de salud.

Con respecto al tema de la educación, en la actualidad el nivel básico únicamente es dirigido por instructores del Consejo Nacional de Fomento Educativo (CONAFE). Un hallazgo importante en ambos casos, tanto en Tonaltepec como Yucuná, es la falta de

transporte o sus altos costos, así como el obligado traslado a pie durante horas hacia la población urbana más cercana; sumado a la inexistencia de telecomunicaciones y otras fuentes de comunicación, impactan directamente en el desarrollo, cumpliéndose la sentencia de que ser pobre cuesta caro. El estudio completo puede ser consultado en la siguiente página web:

<https://sostenible.oaxaca.gob.mx/revistas/investigacionSocial>

Figura 2. Estudio Retos y Oportunidades para el Desarrollo, Santo Domingo Tonaltepec



Fuente: Plataforma Digital Oaxaca Sostenible 2021, <https://sostenible.oaxaca.gob.mx/revistas/investigacionSocial#!>

San Simón Zahuatlán

Los hallazgos, resultado del trabajo de campo realizado por medio de observación y conversaciones con las y los habitantes, permitieron conocer el contexto socioeconómico de una forma palpable, los números y estadísticas con altos índices de pobreza, se convirtieron en aspectos y factores como la falta de agua para el riego, similar al caso de Yucuná, lo cual provoca que en periodos de sequía las personas emigren a otros estados en la búsqueda de trabajos que radican en la informalidad como es el caso del ambulante y por otra parte quienes permanecen en la comunidad se dedican principalmente a la manufactura de sombreros y objetos de palma, que no les reditúan lo suficiente dado el bajo costo al que los ofrecen.

Se ubicó la presencia de las ocho principales dependencias gubernamentales estatales que brindan asistencia y programas sociales, sin embargo, se encontró que hace falta vincular sus vocaciones productivas hacia programas que les permitan despegar en lo económico. En la comunidad aún no se cuenta con un sistema de drenaje, lo que sugiere una situación precaria de sanidad entre la población, además de que como se ha encontrado en los estudios previos, el tema de la salud presenta carencias en cuanto a su calidad y atención.

En el tema de la educación, considerada la base para el desarrollo, retoma un papel secundario entre la población, ya que la mayoría de las familias optan por suspender la asistencia de las y los jóvenes y en algunos casos de los infantes a las escuelas, para que estos puedan acompañarles a desempeñar sus actividades laborales y de obtención de recursos económicos.

Finalmente, se observó que como en otros casos, el estilo de vida que se adopta de las ciudades donde migra la población, impacta de forma negativa en la convivencia comunitaria, presentándose en fenómenos como la falta de consideración hacia los adultos mayores y la adopción de prácticas nocivas a la salud que derivan en el ocio entre la población joven.

Figura 3. Estudio Retos y Oportunidades para el Desarrollo, Santo Domingo Tonaltepec



Fuente: Plataforma Digital Oaxaca Sostenible 2021, <https://sostenible.oaxaca.gob.mx/revistas/investigacionSocial#!>

Hallazgos

En general, dadas las tres experiencias de investigación, se encontraron similitudes en el contexto que rodea a estas tres comunidades ubicadas en la región de la Mixteca en el estado de Oaxaca. Destacan aspectos relevantes que pudieran ser motivo de su poco avance:

1. La falta de agua y sistemas eficientes para su distribución que elimina la posibilidad de producción en el campo y oportunidad de ingresos, generando migración.
2. La educación como factor detonador del desarrollo se ve afectada principalmente por las deficiencias en la alimentación de la población en edad escolar, al no tener acceso a una productos sanos y variados provocan problemas de salud, lo que se ve reflejado en el desempeño escolar.
3. La participación comunitaria deja de lado a las mujeres, evitándoles ser partícipe de las decisiones políticas; están destinadas en su mayoría a las actividades del hogar y crianza de las y los hijos.
4. Debido a falta de fuentes de empleo en la zona, las familias se ven obligadas a migrar a otros estados, regularmente a Puebla, Ciudad de México, donde llegan a desempeñarse en empleos temporales como la albañilería, el comercio informal e incluso familias enteras llegan a pedir dinero (limosna) para sobrevivir.

5. El sistema de salud en los tres municipios presenta deficiencias en materia de servicio y medicamentos para la atención oportuna.
6. La falta de acceso a carreteras, eleva los costos en la adquisición de bienes, y optimiza los retos para el traslado a comunidades con más servicios (hospitales, tiendas de conveniencia, instituciones de educación media superior y superior, etc).
7. Carecen de acceso a medios efectivos de comunicación, por lo que presentan retos en materia de conectividad.

Por otra parte, los logros obtenidos en materia de administración pública, se refieren al hecho de que los estudios cualitativos han impulsado una serie de mecanismos de coordinación interinstitucional orientados a la toma de decisiones en materia de política social y presupuestal, el más importante de ellos es la Estrategia de Atención a Municipios Prioritarios E-40 por medio de la cual se construyó un esquema de planificación estratégica y de focalización que conduce las acciones de distintas dependencias y entidades del estado en un modelo coordinado de acciones complementarias para la atención a las carencias sociales y el combate a la pobreza.

A partir de los estudios, fue posible incrementar y ajustar la presencia de las dependencias y programas estatales, que permitieran dar atención a las principales carencias sociales de la población que se pudieron corroborar, y así enfrentar el fenómeno de la pobreza. Las investigaciones académicas desde una visión socio-antropológica permiten obtener un análisis de los factores que inciden en la pobreza multidimensional así como mejorar los conocimientos de los que disponemos; los estudios se convierten entonces en instrumentos que permiten a las y los tomadores de decisiones analizar qué está pasando en las comunidades, cómo es la dinámica de la población, las necesidades que se presentan en la realidad y las áreas de oportunidad tangibles para combatir el rezago en materia de desarrollo social a través de la vinculación interinstitucional con el objetivo de intervenir de manera eficaz.

Figura 4. Logros y beneficios de los estudios cualitativos en contextos complejos



Fuente: Elaboración propia

Los trabajos de investigación en los municipios con mayores índices de pobreza extrema, han permitido acrecentar la información cualitativa con la finalidad de incidir más allá de los indicadores cuantitativos y también conocer a dónde llegan los programas sociales y el impacto que pueden presentar.

Implementación y posibilidad de réplica

Las instancias normativas y organismos estatales que promueven el desarrollo de mediciones y análisis dirigidos a la evaluación y el monitoreo, retoman cada vez mayor relevancia en la ejecución de las políticas públicas, pues coadyuvan en el diseño de instrumentos y estrategias integrales que aportan valor en la toma de decisiones, ya que muchas veces las ejecutoras de gasto en el marco de sus atribuciones llevan a cabo acciones aisladas, que posterior a su aplicación pierden el impacto necesario. Por otro lado, con la creación de COPEVAL en el estado de Oaxaca, como Órgano Desconcentrado de la SEBIEN, y de acuerdo con su decreto de creación, su objeto se define como el planear y evaluar la Política de Desarrollo Social de la Secretaría, en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo y la Ley de Desarrollo Social del Estado de Oaxaca y la demás normatividad aplicable, lo que le da la oportunidad de incidir en el diseño, desarrollo e implementación de la política social, a través de acciones como los estudios e investigaciones cualitativas que contienen información de calidad y la oportunidad de contar con evidencia para construir un diagnóstico integral de acciones efectivas para abatir los problemas públicos.

Así también, los gobiernos estatales cuentan con la oportunidad de buscar aliados estratégicos en el campo académico y de investigación con el propósito de ampliar mediante la formulación de estudios exploratorios o análisis especializados, la base de información que permita generar intervenciones efectivas de política pública. Esta pertinencia en la elaboración de diagnósticos para la planeación y la evaluación con base en evidencia, además de contribuir a la formación de un gobierno más eficiente permite tomar mejores decisiones. La experiencia ha determinado que los costos de la investigación pueden reducirse de manera importante, si se consideran la ubicación estratégica de las instituciones académicas con relación al municipio o área de estudio, al tiempo de construirse una red de alianzas con el sector de la educación superior para fortalecer la formación del funcionariado público y la generación de programas para el trabajo entre los estudiantes. Por lo tanto, esta práctica es replicable en todos los niveles del Gobierno a un costo mínimo y con resultado de gran impacto.

Conclusiones

El desarrollo de esta práctica nos permitió redescubrir la utilidad de las diversas fuentes de información, y aquellos mecanismos que las hacen posible, se ha encontrado sin duda el valor que corresponde a cada uno de los métodos para obtener datos, ya sea cuantitativos o cualitativos, ambos se otorgan complementariedad y no podemos prescindir de ninguno de ellos. De igual forma se pueden destacar los siguientes aspectos:

- Los avances en materia de diseño, implementación y evaluación de política social en el país son innegables y la posibilidad de desarrollar mecanismos e innovar en

materia de política pública se hace cada vez más factible con la construcción de diagnósticos robustos.

- La generación de modelos estandarizados de monitoreo y evaluación, así como la incorporación de las mediciones periódicas, consistentes y oportunas sobre la situación de la pobreza otorgan información sólida para la planeación, sin embargo, en contextos complejos y multiculturales surge la necesidad de profundizar aún más para obtener mayor información que brinde un panorama causal completo del problema público.
- Esta iniciativa se constituyó bajo la premisa de integrar evidencias para la toma de decisiones por parte del Gobierno del Estado en áreas de alta marginación y pobreza, sin embargo, los beneficios se incrementaron al abrir la posibilidad de generar mayores vínculos entre la administración pública, el sector académico y de investigación y la sociedad civil.
- La importancia de este vínculo a nivel de gobierno subnacional debe permear hacia los gobiernos municipales y fortalecerlos con el apoyo técnico de las instituciones académicas.
- De igual forma los gobiernos municipales, dada su proximidad a la población, tienen la necesidad apremiante de diseñar y desarrollar acciones efectivas para el bienestar y el combate a la pobreza, en ello radica la necesidad del fortalecimiento de sus procesos de diagnóstico, monitoreo y evaluación por medio de la réplica en este tipo de alianzas con instituciones académicas en sus comunidades y alrededores como una oportunidad hacia el futuro y la sostenibilidad en su desarrollo.

Bibliografía

- Cano López, N. C., Canseco Zárate, V. J., Santiago Luis, L. M., & Sibaja Cruz M. (2019), Retos y Oportunidades para el Desarrollo, Análisis de la situación actual de Santo Domingo Tonaltepec, un municipio con alto grado de pobreza. Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (2017, 7 de febrero), Términos de Referencia Evaluación de procesos,
https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/MDE/Documents/TDR_Procesos.pdf
- García González, R. (2010). Utilidad de la integración y convergencia de los métodos cualitativos y cuantitativos en las investigaciones en salud, Revista cubana de salud pública, 36(1), 19-29. <https://www.scielosp.org/pdf/rcsp/2010.v36n1/19-29/es>
- Gaudet, D. & Morales J. C. (2020). Análisis Socio-antropológico para caracterizar los problemas de desarrollo social y pobreza en el municipio de San Simón Zahuatlán. Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca. https://sostenible.oaxaca.gob.mx/src/estudio_cualitativo_zahuatlan.pdf
- Graham, G. (2012) El análisis de datos cualitativos en Investigación Cualitativa., Colección: Investigación Cualitativa, Dirección Uwe Flick. Ediciones Morata S.L, https://dpp2016blog.files.wordpress.com/2016/08/graham-gibbs-el-anc3a1llisis-de-datos_cualitativos-en-investigacion3b3n-cualitativa.pdf
- Langlé Campos, R., Jiménez Díaz, T., Langlé Scognamiglio, M., & Jiménez Díaz, J. (2018), Análisis Socio-Antropológico para caracterizar los problemas de desarrollo social y pobreza en el municipio de Santos Reyes Yucuná, Oaxaca. Secretaría de Bienestar del Estado de Oaxaca. https://sostenible.oaxaca.gob.mx/src/estudio_socio_antropologico_yucuna.pdf
- Nahmad Sittón, S. (2014). La Antropología aplicada en México, Ensayos y reflexiones, CIESAS,

Publicaciones de la Casa Chata, <https://www.librosciesas.com/producto/la-antropologia-aplicada-en-mexico/>

Eje temático Teorías, enfoques y métodos de evaluación “Enfoques innovadores de evaluación para programas orientados a la resiliencia”

Emma Lucía Rotondo¹

1. La evaluación en contextos frágiles y cambiantes

La evaluación como transdisciplina de las ciencias sociales tiene como función esencial proporcionar una apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. En términos generales una de las definiciones de evaluación de programas, afirma que es: “El uso de procedimientos de las ciencias sociales para investigar de manera sistemática la efectividad de un programa o intervención social que es adaptado a su ambiente político y organizacional y diseñado para informar sobre la acción social en términos de mejora de las condiciones sociales” Rossi, P et al (2004:4). En esta definición se resalta el uso de la evaluación para mejorar la acción efectiva de una intervención con fines de transformación, así como para informar y tomar decisiones para el futuro.

Actualmente, se considera a la evaluación como una herramienta estratégica para la toma de decisiones pública, no solo de directivos o funcionarios sino de la sociedad, puesto que contribuye a la efectividad de una intervención para el desarrollo (aprendizaje) y no sólo para reportar e informar (rendición de cuentas) a la ciudadanía, donantes o instituciones financieras (Patton, 1997). En esa línea, Owen et al. (1999) añaden que la evaluación siempre debe cubrir las necesidades de los grupos y personas usuarias de la misma, lo cual resulta un cambio fundamental respecto al rol de la evaluación de reportar a usar por parte de varios grupos de actores. Este nuevo enfoque trae entonces la idea que la evaluación es un proceso de aprendizaje y de enseñanza en el que las diferentes posiciones y valores son expuestos para adoptar recomendaciones.

En breve, su principal aporte es informar en términos de mejora de las condiciones sociales y sobre todo de la transformación social, aunque la transdisciplina se haya enfocado en la rendición de cuentas más que en el aprendizaje social de las intervenciones. Todo ello nos conlleva a expresar lo singular que resulta cada investigación evaluativa y lo fundamental que resulta adecuarse al contexto social.

Ahora bien, el contexto social sin duda marca la evolución de la evaluación como transdisciplina. La región de América Latina presenta problemas sociales estructurales signados por la desigualdad y la inequidad económica, social y política, que afectan los derechos de las personas, especialmente la población indígena, las mujeres, los niños, niñas y adolescentes. En toda la región, lamentablemente, un segmento importante de la población padece fenómenos sociales traumáticos, que se agravan por las débiles políticas de protección social y familiar, en contextos cambiantes y frágiles, lo cual se expresa en la alta prevalencia de los siguientes problemas:

- Crisis sociales, humanitarias y de conflictividad permanente;

¹ Antropóloga social peruana, Consejera en Logoterapia y Análisis Existencial. Miembro de la Red Peruana de Evaluación (EvalPerú).

- Extrema pobreza y exclusión;
- Pandillaje, crimen organizado y violencias sociales;
- Explotación sexual y laboral, en sus distintas manifestaciones (trata, esclavitud, etc.);
- Femicidios y violencias de género (física, económica, psicológica);
- Desplazamientos forzados y migración nacional e internacional; y
- Violaciones graves de derechos humanos.

Es más, en la región aún antes de la pandemia del COVID 19 (marzo 2020) se presentan contextos sociales cambiantes y frágiles, expresados en la alta prevalencia de crisis humanitarias, violencias sociales, migración forzada, trata, explotación sexual, esclavitud, etc.

2. Los desafíos para la evaluación en contextos de fragilidad

La necesidad de una evaluación de buena calidad para fundamentar la toma de decisiones se ha destacado como un desafío en el contexto de la fragilidad, el conflicto y la violencia a la que se suma la “nueva normalidad” producto de los cambios en el *modus vivendi* por el COVID 19, profundizando las desigualdades existentes y las violaciones de los derechos humanos. Esto ciertamente añade urgencia a las adaptaciones metodológicas en la evaluación y sobre todo a la necesidad de fortalecer las capacidades de los profesionales de la evaluación y, además, de desaprender y reaprender las formas de pensar y hacer la evaluación para contribuir con más claridad y enfoque al cambio transformador en situaciones cada vez más difíciles. La fragilidad, los conflictos y la violencia no son características excepcionales sino son ahora recurrentes en la mayoría de los contextos, situación que muy probablemente empeorará por la pandemia.

Históricamente en su mayoría el diseño y desarrollo de programas sociales se han enfocado principalmente a la agenda de políticas sociales públicas como la lucha contra la pobreza (emprendimientos económicos, educación, salud, etc.) y otros y, en menor medida a programas que aborden situaciones límite como son las crisis, las violencias o los conflictos de distinto tipo. El concepto de situación límite se retoma de Karl Jaspers, quien la define como “una situación que se vive como inevitable, con un sentimiento de desgarramiento de uno mismo. Es una situación contradictoria, porque parece no tener salida, pero contiene a la vez, la posibilidad de superarla”. Es decir, es cualquier situación en la que la persona o grupo se encuentre el límite de sus posibilidades y recursos tales como crisis, muerte, cambio, sufrimiento, conflicto o que afecte su dignidad como persona.

Los programas sociales públicos o privados deben ser considerados como “laboratorios de cambio”, es decir, que constituyen un intento de poner ciertas políticas o ideas en acción dedicando recursos para un propósito especificado (Kushner, S. 2002), con lo cual, se afirma que un programa es un acontecimiento significativo. De esta manera, la evaluación de estos programas representa abrir oportunidades para la reflexión y el descubrimiento de lo que funciona o no para lograr el impacto deseado; y, sobre todo especificar el por qué (aprendizajes) capaces de presentar buenas prácticas para la

posibilidad de replicarlos, adaptándolos a otros contextos.

Ello abre la discusión para incorporar enfoques y métodos de diseño y evaluación con enfoques diferenciados y pertinentes para abordar estos fenómenos sociales de manera que favorezcan la resiliencia de las personas y comunidades.

Lo anteriormente descrito, constituye un gran desafío para el desarrollo de la evaluación como transdisciplina en la medida también, que aporte a la transformación y el aprendizaje social para goce efectivo de los derechos de las personas y el desarrollo de nuestros países. Estos fenómenos sociales masivos constituyen problemas complejos que requieren, desde el diseño y desarrollo de evaluaciones de programas sociales, un abordaje apropiado que explore nuevas rutas para la resiliencia.

Así, resulta clave considerar que los programas representan oportunidades para el aprendizaje social sobre una intervención, con énfasis en su humanización. La evaluación de políticas y programas sociales tiene sentido solo cuando se constituye finalmente en una oportunidad de mejorar el proceso de toma de decisiones en la gestión de programas públicos o privados, impactando en la transformación social positiva de las personas para su resiliencia. Se entiende la resiliencia como una habilidad social para superar adversidades y ya es un concepto ampliamente asociado a la vida profesional y social (Sigriest, 2013). Es necesario abordar la complejidad de las situaciones haciendo foco en lo importante: las personas concebidas como seres únicos e irrepetibles, abordando su multiplicidad (cuerpo, mente, emociones) en suma, como seres humanos plenos. Revalorar y explicitar las emociones frente a las innecesarias pretensiones de objetividad, porque las políticas públicas afectan principalmente emociones y condiciones de vida. Necesitamos abordar la evaluación desde y para las personas, más allá de los métodos, para que sus recomendaciones sean relevantes culturalmente y sobre todo capaces de transformar la vida de las personas.

3. Enfoques innovadores en el diseño y evaluación de programas sociales

Se conoce muy poco sobre la existencia de programas sociales que aborden a la población en situación límite desde una perspectiva logoterapéutica. La Logoterapia es el enfoque humanista existencial creado por el Dr. Viktor Frankl, considerada la tercera escuela vienesa de psicoterapia. La Logoterapia constituye un enfoque teórico de uso apropiado en la evaluación de programas y proyectos sociales, ya que favorece el análisis de la información desde un posicionamiento proyectado con el sentido para el interés común, por ejemplo, el uso de los resultados de la evaluación es necesario para mejorar las intervenciones sociales y, de esta manera, contar con información relevante para disminuir, por ejemplo, la desigualdad o niveles de violencia hacia poblaciones en condición de vulnerabilidad, dicha información se articula con vista a un interés común de intervención social y su impacto tanto colectivo como personal y local.

Desde la evaluación participativa, se considera a la persona como protagonista de fundamental interés especialmente para conocer desde su experiencia, contexto, necesidades y propia descripción de cómo se entiende en dicha situación, lo cual

constituye información indispensable para abordar situaciones límite como la violencia, la discriminación, la desigualdad, abuso de cualquier tipo, etc., y no solo diseñar programas dirigidos a atenderlas desde un escritorio, sin conocer la realidad que viven las personas a quienes van dirigidos desde ellas mismas, por lo tanto la Logoterapia permite rehumanizar los procesos en los cuales se diseñen políticas, programas o proyectos que tengan como objetivo primordial afectar y/o impactar de manera positiva la vida de las personas, lo cual significa desarrollo, crecimiento, avance, y, especialmente en el tema que ocupa esta presentación, disminuir brechas de desigualdad, violencia de género, discriminación y violencia hacia las personas migrantes, explotación sexual y distintas manifestaciones de los derechos humanos alrededor del mundo.

Para Acevedo (2003), la Logoterapia como enfoque teórico, posee una base antropología filosófica, pero además es praxiología, una ciencia de acciones constituida por praxis con características destacadas: comunicativas, pues nada hay que exista fuera de un ámbito que puede ser nombrado, que pueda ser dicho, o que esté fuera del lenguaje. No solamente se trata de técnicas, modos de hacer las cosas, sino de modos de hacer cosas con un “logos”, con sentido y razón de ser, además la logoterapia tienen un fundamento estratégico al buscar vínculos e interrelaciones entre hechos, personas y ámbitos de acción, para transformar esos hechos y situaciones límite, definidas y mencionadas en esta exposición.

El ser social es una característica de la persona que, en la medida en que se desarrolla y trasciende, permite una mayor aproximación a la realización de la propia naturaleza de la persona, a su dignidad de tal y su sentido en la vida. Este desarrollo se entiende el logoterapia como la capacidad del ser humano para movilizar sus recursos y lo impulsa desde la apatía y el individualismo hacia una conciencia solidaria que, una vez alcanzada, exige mayores y más profundos niveles de participación; es una concientización en cadena, aquí es donde los diferentes actores de una comunidad, un país, se organizan y trabajan en conjunto para obtener resultados de beneficio mutuo y aún mayor, como el diseño de programas y proyectos sociales que brinden respuesta a situaciones reales, así como su evaluación.

Para Acevedo, la toma de una conciencia crítica conduce hacia el logro de una organización comunitaria que permita rescatar, fortalecer y recrear los valores que dan cuenta de que estamos vivos y de que todos/as somos responsables del cambio que queremos y tenemos la libertad de elegir cual es nuestro rol en el proceso.

Generalmente, los programas sociales dirigidos a personas en situaciones límite como trata, explotación sexual, desplazamiento forzado o violencias de género, incorporan componentes para conocer el marco legal de protección de sus derechos; identificar las rutas institucionales para la protección; mejorar su nivel educativo para evitar deserción escolar; capacitar para ampliar opciones de ingreso; mejorar el autocuidado en salud, etc. y es casi inexistente un componente de Crecimiento Personal, siendo este clave para la resiliencia. Es fundamental, desde mi perspectiva, innovar en el diseño de programas incorporando componentes de Crecimiento Personal/Resiliencia a ser desarrollados con los siguientes conceptos:

Persona y sentido: Considerarlo no sólo como ciudadano(a) con derechos sino persona con sentido y responsabilidad. Sobre todo, que se reconozcan y se comprendan como seres humanos plenos, con dignidad.

Capacidad de resiliencia: mediante la búsqueda del despertar de la “capacidad de oposición al espíritu”, empoderándolos para que puedan ejercer su libertad de decidir en lo que pueden cambiar, visualizando su futuro positivamente.

La voluntad de sentido, libertad y responsabilidad: identificando los aspectos de cómo viven hoy sus vidas e identificando los aspectos que promueven o impiden su libertad para oponerse a las restricciones y ser capaces de hallar sentido en cualquier circunstancia.

Planes de vida con sentido desde los valores: (re)conociendo sus huellas de sentido para actualizarlos y desarrollando sus recursos espirituales para motivarse y decidir por aquello que les permita ser auténticos. En suma, recuperar su capacidad para soñar y decidirse a orientarse hacia sus metas.

En el diseño del componente sobre crecimiento personal/resiliencia se puede incorporar técnicas para autoconocimiento, la modificación de actitudes, la búsqueda de alternativas y la autotrascendencia, entre otros. Con todo ello se busca cambios o resultados de largo plazo (o sea el impacto) que implica transformar lo doloroso en un aprendizaje; dejar la victimización por la responsabilidad frente a la propia vida, conocer nuestros recursos internos frente a una adversidad, cambiar nuestra mirada y actitud en suma, resignificar. Transformar circunstancias adversas en un aprendizaje cuesta, pero definitivamente es el camino de la sobrevivencia con rostro humano.

Se propone ampliar el repertorio de métodos de evaluación para verificar los cambios, introduciendo aquellos métodos cualitativos denominados “centrados en las personas” capaces de captar el universo de las personas, su sentido, sus emociones y sentimientos, sus sueños y perspectivas. Por ejemplo, más allá de aplicar encuestas estandarizadas, grupos focales, entrevistas estructuradas o semiestructuradas para responder a las preguntas de evaluación, se pueden realizar:

- Talleres grupales para responder preguntas específicas mediante el diálogo, trabajos grupales, dibujos, etc.
- Logocuentos: como lectura dirigida grupal; como creación grupal o individual usando frases, canciones, cuentos etc.
- Visualizaciones (fantasías dirigidas o no dirigidas): utilizando material mediante la metáfora o el simbolismo, con imágenes positivas etc.
- Escritura terapéutica: reescribir la biografía (Lukas, 2004), escribirse cartas a sí misma(o), etc.

Incorporar la Logoterapia en el diseño de programas sociales y en su evaluación puede contribuir significativamente al cambio desde adentro, es decir, desde las personas abonando con ello al impacto deseado con sostenibilidad.

No obstante, queda el desafío de desarrollar competencias en los y las evaluadores de

manera que puedan dejar de lado posturas guiadas por su único juicio o valoración, hacia procesos evaluativos más empáticos con las personas capaces de comprender la diversidad, escuchando de manera activa y no suponiendo. Es más, se ha de modificar el interrogatorio a los “beneficiarios” para extraer información sobre los cambios para pasar a entrevistas dinámicas capaces de comprender los traumas sin re-victimizar a las personas, dando a su vez contención emocional de emergencia en caso sea necesario.

Ello implicará, sin duda, introducir el enfoque logoterapéutico en la formación de evaluadores dejando de lado paradigmas positivistas para dar lugar a enfoques fenomenológicos y existenciales, en suma humanizar la evaluación para que sea útil para la vida de las personas y no se queden en informes ajenos al aprendizaje y transformación social.

4. Competencias, roles y habilidades de evaluadores

Existe un consenso internacional sobre la necesidad de desarrollar capacidades y profesionalizar el monitoreo y la evaluación, adoptar estándares comunes y fortalecer la capacidad nacional gubernamental. Esto surge en la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo (2005), el Programa de Acción de Accra (2008) y Busan (2011). Estos acuerdos precisan que, en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), es fundamental “Reforzar las estrategias de desarrollo nacional de los países socios y sus marcos operativos (por ej.: planificación, presupuesto y marcos de evaluación del desempeño)”. La idea que subyace es mejorar el uso de las evaluaciones para retroalimentar las políticas públicas y lograr evidencias que sustenten un desarrollo sostenible con equidad.

En general, aun los países o las asociaciones profesionales de la región de América Latina no cuentan con un Perfil de competencias del profesional que cumple funciones de M&E. El perfil de competencias del profesional que cumple funciones de M&E es el conjunto de rasgos (conocimientos, habilidades y actitudes) que debe poseer la persona para desempeñar bien sus funciones. (Miranda et al 2015). Además del conjunto de competencias técnicas y metodológicas, las competencia personal y social es un conjunto de capacidades, conductas, habilidades y estrategias, que permiten a la persona construir y valorar su propia identidad, actuar competentemente sea el caso, relacionarse satisfactoriamente con otras personas, comprendiendo las diferentes perspectivas, y afrontando las demandas, los retos y las dificultades de la vida y del trabajo. Para los evaluadores, es fundamental comprender los procesos de las personas y grupos que intervienen en un programa o proyecto sea como gestores o como beneficiarios, o también quienes deberán asumir los cambios que determinan el impacto deseado. En tal sentido, considero fundamental desarrollar los siguientes componentes en la formación de evaluadores(as):

- a. Autoconocimiento (a): el autoconocimiento, las emociones y la conciencia corporal. Especialmente, interesa desarrollar la capacidad para conocerse a sí mismo y para estar conectado(a) con sus recursos internos que le permita estar centrado y presente en la interacción, sobre todo con grupos sociales y contextos diferentes. Esto implica, entre otros, observar sus propios estados de ánimo y los de otras personas que pueden

obstaculizar un proceso evaluativo.

b. Empatía, Escucha activa y Comunicación: capacidad para conectarse con los sentimientos y perspectivas de otras personas; la escucha activa como el factor determinante en la comunicación humana, la elaboración de los juicios en las conversaciones. Capacidad de entender el juicio del otro con respeto y apertura.

c. Facilitación de procesos: Capacidad para acompañar y propiciar espacios para el aprendizaje significativo (útil para el cambio). Cómo conducir y facilitar grupos sean a nivel organizacional como comunitario, cómo diseñar sesiones y talleres grupales.

d. Negociación, manejo de problemas y conflictos: capacidad para persuadir a otras personas, utilizando argumentos honestos y basados en evidencias, acercando posiciones de las partes interesadas, para construir acuerdos guiados por el concepto de ganar-ganar.

e. Liderazgo de equipos: Capacidad para asegurar una adecuada conducción de personas, desarrollar el talento, lograr y mantener un clima de trabajo armónico.

f. Autodesarrollo profesional y del talento: capacidad para visualizar sus talentos, conocimiento y habilidades teniendo un plan de desarrollo personal para posicionarlo en los espacios en los que interactúa, dejando una huella única.

En buena cuenta, se trata de presentar innovaciones para el abordaje multidisciplinario de evaluaciones, así como desarrollar competencias ad-hoc para temas complejos en escenarios cambiantes y situaciones límite que afectan los derechos humanos de las personas, afectadas en su dignidad como personas. Se busca que tanto el enfoque, los métodos, las competencias de evaluadores sean orientadas hacia la resiliencia, en el mayor respeto y comprensión de los procesos vividos.

Bibliografía

Acevedo, Gerónimo. “Desde Viktor Frankl, hacia un enfoque transdisciplinario del enfermar humano”. Fundación Argentina de Logoterapia, 2003.

House E.R. “Evaluación, Ética y Poder”, tercera edición, Morata, 2000.

Kushner, Saville. “Personalizar la Evaluación” Ediciones Morata, 2002.

Lukas, Elizabeth. “Equilibrio y curación a través de la Logoterapia”. Paidós, 2004.

Miranda, E.; Torres, A.; Rotondo, E. y Mostajo, P. (2015). “Perfil de competencias del

profesional que cumple funciones de monitoreo, evaluación y gestión de evidencias de programas y proyectos de desarrollo. Un aporte para las decisiones basadas en evidencias. Proyecto Evaluations, contratista de USAID”. Patton, Michael Quinn. “Utilization focused Evaluation. The new century text”. 3rd. edition, Sage, 1997.

Rossi, Peter H.; Freeman, Howard; Lipsey, Mark. “Evaluation a systematic approach”, sixth edition. Sage Publication, 2004.

Siegrist, Ulrich Luitjens, Martin. “Resiliencia. Superar las adversidades con la fuerza interior”. GABAL, 2011.

MESA 28

La participación de las personas evaluadoras jóvenes y emergentes en la evaluación

Modelo de profesionalización alternativo orientado a los Objetivos de Desarrollo Sostenible: El Programa de Mentoría de Personas Jóvenes Evaluadoras ACEVAL 2020

Miguel Ángel Ley Sánchez ¹
Sergio Federico Sierra Romero ²

Resumen

El modelo de enseñanza – aprendizaje tradicional, basado en una relación unívoca de transmisión de conocimiento: profesor – estudiante, posee claras limitaciones cuando se trata de poner en práctica el conocimiento y fortalecer las competencias tanto duras como blandas. En el aprendizaje de temas de evaluación de política públicas, programas sociales y proyectos específicos, es todavía más notorio que se requieran mecanismos innovadores para que las y los jóvenes profesionales que se inician en este ecosistema fortalezcan sus competencias requeridas y más aún si se busca una perspectiva orientada en hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible, desde varios contextos subnacionales.

Debido a lo anterior, un miembro senior con varios años de trayectoria profesional en el ámbito de la evaluación y un joven evaluador y emergente con nuevos enfoques de trabajo, uso de las tecnologías de información y comunicación e innovación pertenecientes a la Academia Nacional de Evaluadores de México (ACEVAL) convergieron ideas para diseñar y poner en marcha el primer Programa de Mentoreo dirigido a personas jóvenes evaluadoras y emergentes. El programa se desarrolló entre los meses de septiembre y noviembre del 2020, bajo un esquema a distancia, en el cual participaron Evaluadores Jóvenes y Emergentes (EJEs) de Bolivia, Colombia, El Salvador y México; así como evaluadoras y evaluadores experimentados, con varios años de trayectoria en el ecosistema de evaluación, los cuales acompañaron y motivaron a los EJEs durante nueve semanas divididas en tres módulos: 1. Evaluando una práctica evaluativa, 2. Evaluando un programa y 3. Pensando en el futuro.

Cabe mencionar que el Programa de Mentoría se realizó como parte del proyecto aprobado por EvalPartners, en el marco de su “Flagship Program 2020”, que apunta al fortalecimiento de capacidades, con base en el intercambio de experiencias, la recuperación de aprendizajes y la aplicación de herramientas, todo ello, orientado a la promoción de una cultura de evaluación.

La ponencia presenta los elementos considerados en el diseño del Programa, las problemáticas y limitaciones enfrentadas, así como los resultados alcanzados y áreas de oportunidad identificadas. El reto de poner en práctica un modelo de enseñanza–aprendizaje novedoso, bajo el objetivo de centrar esfuerzos en la atención a las brechas de desarrollo en un contexto subnacional, le confirieron particularidades a destacar del

¹ Maestro en Ingeniería de Operaciones Estratégicas por la Universidad Autónoma de Yucatán, Responsable estadístico en la CGEI de la Universidad Autónoma de Yucatán, miguel.ley@correo.uady.mx

² Maestro en Economía por UDLA y en Políticas Públicas Comparadas por FLACSO; Consultor independiente en materia de evaluación de políticas públicas y economía laboral, sfsierra@live.com

Programa respecto a otras experiencias observadas. La evaluación misma del Programa por distintos actores involucrados y cuyas conclusiones se comentan en la ponencia, permite contar con elementos de decisión respecto a la factibilidad y conveniencia de impulsar una nueva experiencia de mentoreo en el futuro cercano.

El objetivo del presente documento es presentar los resultados del primer Programa de Mentoreo diseñado e implementado por miembros de la Academia Nacional de Evaluadores de México; con una perspectiva integral que incluye a un evaluador senior con mayor experiencia en el ámbito de la evaluación y, por otro lado, la contribución fresca y receptiva de un evaluador joven y emergente; en la cual se adopta un enfoque subnacional orientado a fortalecer las competencias profesionales en evaluación usando como eje principal los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

Introducción

El mentoreo es una experiencia de enseñanza–aprendizaje, que le confiere un valor fundamental al proceso de interacción activa entre mentor(a) y aprendiz, sin que ello signifique descuidar el desarrollo y/o fortalecimiento de competencias en el aprendiz, entendidas éstas como el conjunto de conocimientos, habilidades, actitudes y valores requeridos para un desempeño laboral. Por el contrario, lo que se busca es contribuir significativamente al desarrollo de estas capacidades, con la transmisión de experiencias, pero también a partir del papel del Mentor(a) como un facilitador(a) o guía el cual no se limita a compartir sus conocimientos, sino que escucha, aconseja, inspira, reta y apoya al aprendiz en su camino de aprendizaje (Tecnológico de Monterrey, 2017). En el caso del mentoreo de una persona evaluadora joven o emergente (EJE), este proceso adquiere especial relevancia, dado el carácter multidisciplinario y multifuncional de la ocupación de evaluador(a).

EvalYouth (EvalYouth Global Network, 2021) ha desarrollado y operado un Programa de Mentoreo Internacional, con el objetivo apoyar a las y los EJEs para que adquieran las habilidades de monitoreo y evaluación requeridas para asumir roles de evaluación en sus comunidades y países. Entre 2017 y 2018, EvalYouth llevó a cabo una etapa piloto de su Programa de Mentoreo, la cual recibió 852 solicitudes de 114 países, de las cuales se seleccionaron 52 parejas de mentores/mentoradas y EJEs. El Programa incluyó seis módulos y las actividades se desarrollaron en una plataforma en línea y alternativas de social media como: Skype, WhatsApp y Facebook. Como plataforma central del Programa, se utilizó un Sistema de Administración del Aprendizaje Moodle (LMS). En el periodo 2018 – 2019, el Programa aumentó a 100 parejas de mentores/mentoradas y EJEs y se incluyeron mejoras con base en los resultados de la evaluación externa realizada a la etapa piloto (EvalYouth, 2021).

A partir de esta experiencia internacional y en el marco de su participación en el “Flagship Program 2020”, organizado por EvalPartners, ACEVAL decidió llevar a cabo un Programa de Mentoreo dirigido a algunos de los(as) EJEs egresados(as) de los talleres de monitoreo y evaluación impartidos en los meses de julio y agosto de este año, para fortalecer sus capacidades en la evaluación de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), promovidos

por la Organización de las Naciones Unidas. La realización de este Programa enfrentó diversos retos, además de las limitaciones impuestas por la pandemia de COVID-19: i) impulsar un proceso de enseñanza – aprendizaje relativamente novedoso en el ámbito del monitoreo y evaluación, y prácticamente sin ningún antecedente reciente en México; ii) orientar el mentoreo al desarrollo de las competencias requeridas para evaluar los resultados e impactos de una política pública, programa o proyecto en la consecución de alguno(s) de los ODS, iii) enfocar el Programa al ámbito subnacional, sin dejar de lado lo nacional y lo global, y iv) contribuir a la propia identificación por parte de los EJE de sus fortalezas y debilidades, así como la definición de su plan de desarrollo profesional.

Objetivos

El Programa tuvo como objetivo general, contribuir, en la práctica, al fortalecimiento de las competencias requeridas para la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, de las personas jóvenes participantes en los talleres de formación impartidos por ACEVAL en 2020, orientadas a los ODS, en diversos contextos subnacionales.

Objetivos específicos

En el marco del proyecto de ACEVAL, como parte del Flagship Program 2020, el Programa tuvo los siguientes objetivos específicos:

Para los y las EJEs:

- Poner en práctica los conocimientos adquiridos en los talleres previos, con el acompañamiento de una persona evaluadora con más experiencia.
- Formular un plan de desarrollo profesional como evaluador(a) factible y con pasos claros para desarrollar las competencias requeridas.
- Identificar, enfrentar y sobreponerse a los retos, barreras y miedos en el desarrollo de su profesión como evaluador(a).
- Conocer las herramientas y habilidades requeridas para construir redes profesionales sólidas para avanzar como profesional de la evaluación.
- Para los y las Mentores(as):
- Brindar retroalimentación, consejo y guía a los y las EJEs, en el desarrollo y puesta en práctica de sus competencias como expertos en evaluación.
- Desarrollar sus capacidades como mentores(as), en un modelo de enseñanza - aprendizaje alternativo.
- Generar prestigio personal dentro del ecosistema de los y las evaluadores(as)

Diseño

Para el cumplimiento de sus objetivos, el diseño del Programa tomó en consideración seis aspectos básicos:

- a) Aprovechar la experiencia del Programa de Mentoreo Internacional de Evalyouth.
- b) Poner en práctica los conocimientos adquiridos en los Talleres ACEVAL 2020.
- c) Adaptarse a las limitaciones impuestas por el COVID 19.
- d) Orientarse al nivel subnacional e incorporar los ODS.

- e) Experimentar con roles distintos de una persona evaluadora (interno y externo).
- f) Realizar un ejercicio de autocrítica como persona evaluadora e identificar aspectos de mejora personal para un plan de desarrollo profesional.

A partir de estos aspectos, se elaboraron 12 documentos guía y formatos de apoyo, y se desarrolló una aplicación en la plataforma “Moodle”, que es una herramienta LMS (Learning Management System), de apoyo a la educación a distancia en contextos académicos y laborales. En esta herramienta se incluyeron la documentación soporte y 4 videos motivacionales para los equipos.

El programa se conformó de los módulos como se presenta en la siguiente tabla.

Tabla 1. Módulos dentro del Programa

Nombre del módulo	Descripción
Módulo 1. Evaluando una práctica evaluativa	En este módulo cada EJE con el apoyo de su Mentor(a), realizó la evaluación de un estudio de evaluación de diseño realizado del 2010 al 2020 por alguna institución, organización o consultor independiente, respecto de alguna política, programa o proyecto relacionado con algún tema que se desprendiera de un ODS previamente seleccionado.
Módulo 2. Evaluando un programa	En este módulo cada EJE, en acuerdo con su Mentor(a), seleccionó un programa de un gobierno subnacional relacionado con el mismo ODS abordado en el Módulo 1, a partir del conjunto de 23 programas incluidos en la plataforma Moodle. Los EJEs realizaron una evaluación de diseño del programa seleccionado, basados en la guía elaborada para apoyar la actividad y con la orientación de su Mentor(a). La guía se basó fundamentalmente en los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño emitidos por el Coneval, en su versión actualizada en abril de 2019.
Módulo 3. Pensando en el futuro	En este módulo cada EJE identificó sus fortalezas y debilidades con el apoyo de su Mentor(a). También se buscó la visibilización por parte de las y los EJEs de las acciones a realizar en el futuro cercano para aprovechar y aplicar fortalezas, afrontar debilidades y obstáculos esperados, así como las estrategias personales para aprovechar las oportunidades y eliminar o mitigar las amenazas.

Fuente: elaboración propia

Desarrollo y alcances

El Programa tuvo una duración de 9 semanas (del 22 de septiembre al 20 de noviembre), incluyendo la fase de Inducción, los tres Módulos ya descritos y una última semana de retroalimentación entre EJEs y Mentores(as), evaluación de los trabajos entregados por parte de un Jurado externo, así como la evaluación global del Programa por parte de los actores participantes. En la siguiente figura se resumen las fases, el calendario, los contenidos, materiales y herramientas de apoyo del Programa.

Figura 1. Fases, calendario, contenidos, materiales y herramientas de apoyo del programa de mentoreo

Fase / Calendario	Contenidos	Materiales y Herramientas de Apoyo
INDUCCIÓN al Programa y conformación de Equipos (22 – 28 de septiembre)	* Conocimiento mutuo * Selección de ODSs * Pre examen EJE * Bienvenida	- Plataforma Moodle - Carta descriptiva - Guía conocimiento mutuo - Guía EJE - Guía Mentores(as)
MÓDULO 1: Evaluando una práctica evaluativa (29 de septiembre – 11 de octubre)	* Selección de estudio de evaluación de diseño * Análisis de estudio * Evaluación de estudio	- Estudio de evaluación de diseño seleccionado - Guía para evaluar una evaluación de diseño - Formato PM-01
MÓDULO 2: Evaluando un programa (12 de octubre – 1 de noviembre)	* Selección de programa subnacional * Análisis de programa * Evaluación de diseño	- Programa subnacional seleccionado - Guía para realizar una evaluación de diseño - Formato PM-02
MÓDULO 3: Pensando el futuro (2 – 15 de noviembre)	* Identificación de Fortalezas y Debilidades * Identificación de Oportunidades y Amenazas * Auto evaluación FODA - Plan de Desarrollo Profesional	- Formato PM-03 - Formato PM-04
CONCLUSIÓN (16 - 20 noviembre)	* Retroalimentación Mentor(a) - EJE * Retroalimentación EJE - Mentor(a) * Evaluación de trabajos (Jurado externo)	- Formato PM-05 - Formato PM-06 - Cuestionario para la evaluación global del Programa

Fuente: elaboración propia

Evaluación del programa

Al final del módulo 1, la totalidad de los 11 equipos entregaron sus trabajos de evaluación; al final del módulo 2, sólo 8 de los 11 equipos los entregaron, y al final de módulo 3, los mismos 8 equipos concluyeron sus análisis FODA y estrategias de desarrollo personal, lo que corresponde a una eficiencia terminal de 73% para todo el programa.

Del conjunto de EJE que concluyeron el Programa, se aprecia una mayor participación de mujeres y edades promedio de 33 años; sin bien la mayoría viven en México, se contó también con evaluadores(as) de Bolivia, Colombia y El Salvador, tal como se puede apreciar en la siguiente figura.



Figura 2. Perfil sociodemográfico de los EJE

Fuente: elaboración propia

El perfil educativo de los(as) EJE correspondió en todos los casos a un nivel profesional, incluyendo en su mayoría estudios de maestría, con algunas especialidades y doctorado. Las áreas profesionales se concentran principalmente en ciencias sociales, así como económico – administrativas tal como se puede apreciar en la siguiente figura.



Figura 3. Perfil educativo y profesional de los EJE

Fuente: elaboración propia

Las instancias de experiencia en evaluación de las y los EJE incluyen tanto gobiernos a nivel nacional y subnacional, como empresas privadas (consultoría), organizaciones de la sociedad civil y académicas.

Se destaca que la totalidad de EJE manifiestan su deseo de continuar participando en una organización voluntaria de profesionistas de la evaluación (VOPE) o integrarse a una de ellas, y respondieron no tener conocimiento sobre la existencia de otro programa de mentoreo en materia de evaluación.

Por otro lado, las y los mentores, informaron que se desempeñaban como evaluadores(as) en México y eran miembros(as) activos(as) de ACEVAL. A diferencia de los(as) EJE, la

mayoría eran varones y la edad promedio era de casi 44 años.

La gran mayoría contaban con estudios profesionales a nivel maestría y algunas especialidades, aunque destaca que cinco de ellos(as) tenían estudios de doctorado tal como se puede apreciar en la siguiente figura.



Figura 4. Perfil social y educativo de las y los mentores

Fuente: elaboración propia

Al igual que los/las EJE, la totalidad de los/las Mentores(as) manifestaron su intención de continuar participando activamente como miembros de una VOPE, en este caso de ACEVAL; destacando que una tercera parte señaló su deseo de tener una participación más activa de la que habían tenido. Asimismo, la gran mayoría desconocía la existencia de algún otro programa de mentoreo, salvo por la experiencia impulsada por el Gobierno de Yucatán en 2019.

En cuanto a la satisfacción de los aspectos generales del programa, la totalidad de las y los EJE y 10 de los 11 Mentores(as) consideraron cumplido el objetivo general del Programa: “contribuir a la puesta en práctica de las competencias básicas requeridas para la evaluación de políticas públicas, programas y proyectos, orientadas a los ODS” tal como se muestra en la siguiente figura

CONCEPTO	Evaluadores(as) Jóvenes o Emergentes	Mentores(as)
Cumplimiento del objetivo general	100%	91%
Mejoramiento / aplicación de conocimientos sobre los Objetivos de Desarrollo Sostenible	100%	64%
Mejoramiento / aplicación de conocimientos sobre una evaluación subnacional	100%	73%
Utilidad Plataforma Moodle	100%	91%
Sencillez de Plataforma Moodle	100%	100%
Satisfacción con apoyo del Equipo Coordinador	100%	91%

Figura 5. Grado de satisfacción con aspectos generales del programa

Fuente: elaboración propia

La totalidad de los(as) EJE(s) y la gran mayoría de los(as) Mentores(as) expresaron su satisfacción respecto a la utilidad y sencillez de la Plataforma Moodle diseñada como soporte del Programa, así como del apoyo recibido por parte del Equipo Coordinador.

El Módulo 1, cuyo objetivo fue desarrollar en los(as) EJE(s) las competencias para identificar si un estudio de evaluación de diseño de un programa subnacional, cubría o no los requisitos mínimos conforme a los Términos de Referencia establecidos, y valorar los alcances y calidad de este ejercicio evaluativo. La totalidad de los(as) EJE(s) opinaron que se había cumplido el Objetivo del Módulo y que éste les había sido útil y relevante en su proceso de formación como evaluadores(as). Sin embargo, la mitad de ellos(as) consideraron que la duración del mismo no fue la adecuada, debido al tiempo que todavía se había requerido para generar empatía con su Mentor(a) y complicaciones para establecer reuniones virtuales de trabajo.

El Módulo 2 tuvo como objetivo que los(as) EJE(s) participaran en una experiencia de evaluación de diseño de un programa relacionado con un ODS, lo más cercana a las condiciones reales a nivel subnacional, con base en los Términos de Referencia de la Evaluación de Diseño emitidos por el Coneval; identificando hallazgos y recomendaciones, a partir de un análisis de gabinete de la documentación programática y normativa del programa, así como de la demás información disponible. La totalidad de los(as) EJE(s) consideraron que este objetivo se cumplió y que el Módulo les ha sido útil. Sin embargo, tres de los(as) 8 EJE(s) señalaron que la duración de esta etapa no fue la adecuada, para poder realizar todas las actividades contempladas.

El Módulo 3 tuvo como objetivo que cada EJE, con el apoyo de su Mentor(a), elaborara su plan de desarrollo como profesional de la evaluación, con base en un análisis de sus fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas. Es relevante que la totalidad de los(as) EJE(s) expresaron que sí se había cumplido el objetivo; que la inclusión de un ejercicio de autoevaluación de sus fortalezas y debilidades, la identificación de oportunidades y amenazas en su formación profesional, así como sus propuestas para mejorar las primeras, reducir las segundas, aprovechar las terceras y mitigar las últimas, fue una actividad útil y relevante en su proceso de formación como evaluador(a), y tuvo una adecuada duración.

Recomendaciones de los actores

La gran mayoría de los(as) EJE(s) y Mentores(as) expresaron su satisfacción con el diseño y ejecución del Programa, pero también señalaron áreas de mejora e hicieron las siguientes recomendaciones específicas:

- Revisar el diseño del Programa, a efecto de robustecer la práctica de los conocimientos y habilidades del monitoreo y evaluación.
- Mejorar el proceso de selección de los(as) EJE(s), a efecto de asegurar su compromiso con el Programa y evitar la deserción durante su ejecución.
- Simplificar el procedimiento para la selección de los ODS a trabajar y fortalecer el análisis de indicadores relacionados con los mismos.
- Analizar la pertinencia de fundamentar los ejercicios en los Términos de Referencia

de CONEVAL, especialmente si se incluye la participación de EJE que no ejerzan su profesión en México.

- Considerar un mayor tiempo para el desarrollo de las actividades de evaluación, dados los problemas en la disponibilidad de información.
- Incorporar un primer módulo que propicie un mayor acercamiento inicial entre EJE y sus Mentores(as).
- Enriquecer el análisis de casos, que ilustre mejor las situaciones que enfrenta un(a) evaluador(a) en la práctica.
- Considerar no solo evaluaciones de diseño en el contenido del Programa.
- Incorporar actividades en la plataforma durante el desarrollo del Programa, que propicien una mayor interacción y diálogo entre EJE y Mentores(as)

Conclusiones

La puesta en marcha de un programa de mentoreo de personas jóvenes evaluadoras, con la participación de evaluadores experimentados y con la vocación de contribuir a la formación de nuevas generaciones, no es solo un proyecto factible sino también muy necesario. El mentoreo, a diferencia de un proceso de enseñanza – aprendizaje tradicional, se orienta a la puesta en práctica de las competencias adquiridas en la escuela, en el trabajo y/o a través de la capacitación, pero también le confiere especial relevancia a la formación de actitudes y valores, aspectos fundamentales para un profesionista de la evaluación.

Asimismo, el mentoreo dentro del ecosistema de los(as) evaluadores(as) no solo incide en el desarrollo de conocimientos y habilidades conceptuales, metodológicas y normativas relacionadas con el monitoreo y la evaluación, sino también en sus capacidades de interacción espacial (local – subnacional – nacional – global) y multiactor (instituciones públicas, privadas, académicas y de la sociedad civil).

Ahora bien, hay que tener en consideración que, si bien la mayoría de los actores han manifestado su opinión favorable sobre el Programa de Mentoreo realizado por ACEVAL en 2020, así como su intención de volver a participar, es importante tener claro que se ha tratado de un ejercicio piloto en el que participó un número acotado de EJE y Mentores(as).

Independientemente de las áreas de mejora a considerar, es importante señalar que la posible masificación del Programa en México o inclusive su expansión a otros países latinoamericanos bajo un modelo virtual, se enfrentaría a dos posibles “cuellos de botella”: 1) La disponibilidad de un número importante de EJE dispuestos no solo a inscribirse a un programa por demás atractivo, sino a comprometerse en el cumplimiento de tiempos y cargas de trabajo; 2) La disponibilidad de suficientes evaluadores(as) experimentados(as) que quieran participar voluntariamente como mentores(as), considerando la dificultad que enfrentó el Programa de Mentoreo 2020, para reclutar a los 11 mentores(as) participantes.

No obstante, el hecho de que el Programa de Mentoreo tenía que llevarse a cabo en escasas 9 semanas, por los retrasos que se venían arrastrando por las restricciones

asociadas a las medidas instrumentadas frente a la pandemia de COVID-19, limitó las posibilidades de una mayor y mejor interacción entre EJE y Mentores(as) para una búsqueda más adecuada de información y análisis de la misma para fines de evaluación.

Bibliografía

- EvalYouth. (2021). EvalYouth Presents the Global Mentoring Program [EvalYouth presenta el programa global de mentoría]. Obtenido de <https://evalpartners.org/evalyouth/mentoring-program>
- EvalYouth Global Network. (2021). The Global Network of Young and Emerging Evaluators [La Red Global de Evaluadores Jóvenes y Emergentes]. Obtenido de <https://evalyouth.org/>
- Tecnológico de Monterrey. (2017). Mentoring. EduTrends, 10-11.



CONFERENCIA INTERNACIONAL DE
EVALUACIÓN
EL USO DE LA EVALUACIÓN PARA LA TOMA DE DECISIONES



Gobierno
del Estado

SEPLAN
SECRETARÍA TÉCNICA DE
PLANEACIÓN Y EVALUACIÓN



ACEVAL
Academia Nacional de
Evaluadores de México