

Evaluación de impacto y resignificación de lo público

Adriana Andrade Frich

Introducción

Hoy en día es común oír hablar de la importancia de realizar evaluaciones del impacto de los programas sociales (EIPS) como una técnica administrativa que proporciona información esencial sobre el papel relativo que tienen dichos programas dentro del conjunto de estrategias instrumentadas para reducir la pobreza. Contrariamente a dicho planteamiento generalizado, en este trabajo argumento que la evaluación de impacto de programas sociales (EIPS) no es una cuestión sólo técnica, sino un proceso social que incluye un conjunto de acciones, objetos y expresiones que contribuyen a resignificar lo público, lo cual transforma las relaciones entre el estado y la sociedad. El trabajo se apoya en una investigación aplicada a un programa de desarrollo social en México a través de la cual se identifican los usos y significados de la EIPS dentro del campo de prácticas de desarrollo.

Adriana Andrade Frich. Socióloga formada en la Universidad Iberoamericana con maestría en Sociología por la UNAM y candidata a Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad Iberoamericana. Diplomada en acción y desarrollo cultural, en administración de proyectos por la Universidad George Washington, en administración de negocios por la Universidad de California en Berkeley, en Calidad Total por ITESM. Especialización en el Programa de Análisis de Discurso de la Universidad de Essex y UNAM, en Formación Docente en el CISE UNAM.

A partir de una investigación sobre la EIPS se elabora una reflexión sobre la construcción de lo público en las actuales reformas del estado como un sistema de códigos compartidos que generan conocimiento no sólo para tener una representación técnica de los efectos de la política social sino como una representación del “desarrollo” y de los asuntos públicos. El artículo se estructura en partes: primero se plantea en contexto de la evaluación de impacto de programas sociales. En segundo lugar se mencionan brevemente los referentes conceptuales que permiten ubicar la evaluación de impacto de programas sociales en una problemática teórico-metodológica en el campo del desarrollo disciplinar de la sociología. En tercer lugar se expone el caso como un proyecto de investigación social aplicada: desde el diagnóstico y determinación del objetivo de investigación, el plan y la organización de la estrategia de investigación, la puesta en marcha del proyecto, el control, seguimiento, evaluación y entrega de reporte de investigación.

Al final se hace una recapitulación y se exponen las conclusiones de la investigación.

La problemática

La EIPS es fruto de las reformas del estado mexicano cuyo precedente es la instrumentación, en la década de los 80's, de programas de ajuste estructural y políticas de estabilización diseñadas para enfrentar la caída de la actividad económica y la consecuente disminución del empleo que se venían dando como expresiones de la crisis del modelo de desarrollo adoptado después de la Segunda Guerra Mundial en la planificación del estado. Estas reformas buscan racionalizar recursos públicos, restringir la intervención económica estatal y sustituirla por un nuevo modelo de desarrollo y por un nuevo esquema de vinculación económica con el exterior.

La política pública actual en el ámbito social asume que la pobreza y marginalidad impiden que las personas ejerzan sus derechos elementales¹ y que se trata de fenómenos transitorios que serán superados al construir capacidades humanas y ofrecer posibilidades para que las personas puedan proveerse de satisfactores básicos. En este sentido la política pública debe contribuir al buen funcionamiento de los mercados y a facilitar el crecimiento y amplitud de oportunidades para que los pobres se incorporen a los mercados y puedan vender su trabajo y sus productos, y para que puedan financiar su inversión y asegurarse contra posibles riesgos. En estos términos la política social para el desarrollo, es decir, la política encaminada a superar la pobreza y la marginalidad, reduce su cobertura a una selección de bienes que el estado puede proporcionar directamente. Asimismo reduce su responsabilidad social al pasar de una orientación de justicia social hacia una acción de cooperación con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil focalizada hacia grupos de población en situación de pobreza, marginalidad y vulnerabilidad.

En los 90's la orientación económica y de gestión de la política pública basada en el principio de costo-beneficio se ve complementada con un componente de democracia social, ya que la contracción de los gastos públicos experimentaba una agudización del empobrecimiento de una parte importante de la población. Se sigue defendiendo el modelo de estabilización y ajuste argumentando que la situación sería peor si no se hubieran instrumentado los ajustes, y que el deterioro social se debe a externalidades políticas extra económicas que provocan el funcionamiento insuficiente de dichos ajustes. Estas nuevas reformas del estado involucran un proceso de resignificación del carácter público de las cuestiones ligadas con la

¹ Alimentación, educación, atención médica, trabajo seguro, vivienda, recreación y deporte.

superación de la pobreza y la marginalidad, al incorporar la participación del sector privado y las organizaciones de la sociedad civil en los asuntos públicos, lo cual hasta entonces había sido un monopolio de las instituciones gubernamentales. Se valoriza un esquema plural de corresponsabilidad entre el estado, el mercado y la sociedad, así como una rendición de cuentas como obligación de las organizaciones públicas, privadas y de la sociedad civil que intervienen en estos proyectos, programas y políticas sociales ante el derecho ciudadano a la información sobre asuntos públicos. Se llega así a la década actual donde la EIPS adquiere relevancia en la agenda para promover el desarrollo en México, una muestra de ello es que la EIPS se incluye como acción obligatoria en diecinueve programas sociales para el desarrollo del país publicado en el Diario Oficial de la Federación entre el año 2002 y 2003.² Asimismo la EIPS queda establecida a nivel normativo como una obligación de informar al Poder Legislativo sobre la forma que opera y la manera en que repercute un programa del Poder Ejecutivo sobre las condiciones de bienestar de la población. Un tercer ejemplo de la importancia de la EIPS es el incremento en el número de encuentros políticos, artículos especializados, oferta de cursos, seminarios y talleres destinados a funcionarios públicos y a formar cuadros profesionales en las universidades sobre la EIPS.

En este marco, la EIPS se presenta como una herramienta de buenas prácticas de administración de proyectos, programas y políticas públicas para lograr el desarrollo social. Se habla de la EIPS como un proceso técnico que asegura el seguimiento y vigilancia de los proyectos, programas y políticas sociales para evitar desperdicio y para alcanzar las metas propuestas, y como un elemento que proporciona información para la toma de decisiones y permite mantener el rumbo hacia la superación de la pobreza. Se persigue refinar las técnicas de EIPS sobre principios formalizados y estandarizados para ayudar a formular mejor las políticas públicas.

A partir de los resultados de un ejercicio de sociología aplicada, en este trabajo contra argumento que la EIPS es un conjunto de prácticas de distintos agentes sociales que ocupan posiciones diferentes que se interrelacionan en un proceso multidimensional y dinámico de construcción de la hegemonía, donde el estado nombra, crea y difunde una metodología de EIPS con las etiquetas sancionadas por la ciencia. Los otros agentes sociales pueden reconocer el derecho que tiene el estado de hacer esto, pero al mismo tiempo pueden refutar algunos elementos de esa metodología de la EIPS y de la percepción de la realidad social en la que se funda, en los usos y significados entrelazados con el proyecto de inculcación de una cultura de evaluación que el estado establece como digna de reproducirse.

2 Programa de la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos indígenas publicado el 23 de mayo del 2003. Programa de Encadenamientos productivos publicado el 25 de abril del 2003. Fondo Nac. De Apoyos para Empresas en Solidaridad (FONAES) publicado el 29 de julio del 2003. Programa Nac. de Becas para Estudios Superiores (PRONABES) publicado el 2 de mayo del 2003. Programa de mejoramiento Institucional de Escuelas Normales publicado el 7 de noviembre del 2003. Programa Escuelas de Calidad publicado el 29 de agosto del 2003. Programa de apoyo a la capacitación (PAC) publicado el 15 de abril del 2003. Programa de Apoyo al Empleo. Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos (FAPPA). Programa del Desarrollo Forestal (PROFEMOR) publicado el 14 de mayo del 2002. Programa para el Desarrollo de Plantaciones Forestales Comerciales (PRODEPLAN) publicado el 26 de marzo del 2003. Programa de Desarrollo Regional Sustentable publicado el 28 de marzo del 2003. Programa de Agua Limpia publicado el 7 de abril del 2003. Programa de Desarrollo Institucional Ambiental publicado el 1 de abril del 2003. Programas de Infraestructura hidro - agrícola, de agua potable, alcantarillado y saneamiento a cargo de la Comisión Nacional de agua publicado el 7 de abril del 2003. Programa de Abasto Social de Leche publicado el 15 de mayo del 2002. Programa de Abasto Rural publicado el 14 de marzo del 2003. Programa de Desarrollo Humano OPORTUNIDADES publicado el 8 de mayo del 2003. Programa Vivienda Rural publicado el 25 de septiembre del 2003.

A través de la investigación que sustenta el presente trabajo se observa que la EIPS que se realiza como parte de la política social actual tiene características particulares que se derivan de la estructura predominante de la metodología de evaluación y que dicha estructura tienen implicaciones políticas como componente necesario de comunicación en las prácticas de desarrollo.

Referentes conceptuales

La EIPS contiene un conjunto de categorías de **contabilidad social**, término utilizado por Talal Asad para referirse a la colección y clasificación de los distintos tipos sociales que conforman la sociedad: los pobres, los pobres extremos, los grupos vulnerables por género, por generación (niños y viejos), por discapacidades, entre otros, son los beneficiarios, es decir los elegibles como sujetos para ser acogidos en un proyecto social. Estos tipos sociales representan unidades diferenciadas (especímenes) que representan la clasificación del sistema social total. Estas unidades son utilizadas por el estado como dispositivos para conocer la relación costo–beneficio de la política social instrumentada. Estas unidades pueden expandirse y contraerse, segmentarse o combinarse, dependiendo de los objetivos programáticos bajo los cuales se usa más que de las consideraciones de los objetos que enumera.

La EIPS como práctica participativa dentro del sistema de toma de decisiones de política pública, permite identificar beneficios: “evaluar los beneficios de las inversiones públicas³ es tan o más importante que hacerlo para las inversiones privadas” [Hernández, 2004]. Los beneficios se miden en términos del bienestar promovido por los programas sociales en respuesta a la pregunta ¿qué hubiera pasado sin programa? (contrafactual). Las respuestas a esta pregunta se construyen a partir de las formas dominantes de realizar EIPS.

Estas categorías de contabilidad social son formas simbólicas producidas por una autoridad que las impone como dignas de ser reproducidas disimulando las relaciones en las que se funda su poder como autoridad y añade una fuerza simbólica a ese tipo de relaciones. El efecto de esta imposición de categorías de contabilidad social es que se despolitiza la cuestión de la pobreza, marginalidad y vulnerabilidad, al ser reducida a una cuestión técnica y pasajera que puede ser abatida mediante una estrategia instrumental: los proyectos de desarrollo de capacidades, los cuales son susceptibles de ser sometidos a un cálculo riguroso a través de la EIPS. Estas cuestiones son parte de una preocupación teórico – metodológica sobre las formas cotidianas que en medio de un proceso de disputa

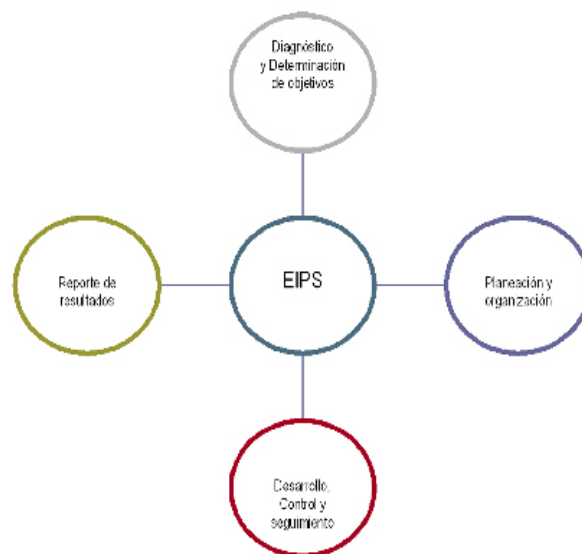
3 De 1990 a 2002 el gasto social promedio anual fue de \$450 mil millones de pesos; \$5.5 billones en total.

y de contención, construyen el proceso de hegemonía.

El caso

Los datos que fundamentan mi argumentación surgen de la investigación realizada de agosto 2003 a mayo 2005 para responder a la solicitud que una organización de la sociedad civil -a la que llamaré La Fundación- presentó ante una institución académica buscando evaluar el impacto del programa de capacitación para microempresarios del cual es responsable La Fundación.

El proyecto de investigación integra los siguientes componentes:



Diagnóstico y Determinación de objetivos

En el diagnóstico se identificó que la *misión*⁴ de la Fundación es “Impulsar a las personas que desean lograr una vida más digna y productiva, mediante capacitación y asesoría para el empleo, el autoempleo y la creación o mejora de microempresas”.⁵

Para realizar su misión La Fundación ofrece un programa de capacitación para microempresarios denominado “Inicie su propia Empresa” (ISE). La Fundación imparte el programa ISE con un equipo docente en sus propias instalaciones y en centros externos tales como delegaciones políticas, parroquias, mercados públicos y otras organizaciones de la sociedad civil que atienden a población en situación

4 La misión de una organización es un elemento constitutivo del enfoque de planeación y administración estratégica de negocios, que define la necesidad de explicitar el propósito, estrategia, normas de conducta, valores como parámetro de referencia compartido por todos los miembros de una organización para decidir y actuar en consecuencia

5 Texto del Folleto promocional de La Fundación

vulnerable y que colaboran para ofrecer dicha capacitación como un servicio de desarrollo social. El programa se financia a través de donaciones privadas, de recursos federales otorgados a través de Programas de Coinversión Social y por aportaciones de los beneficiarios.

El problema práctico que planteó La Fundación fue explorar la relación entre el programa de capacitación y el nivel de vida de los participantes entendido en términos de dignidad y productividad. Este problema práctico se contextualizó dentro de la actual política social del estado que enarbola el desarrollo social y humano como estrategia para superar la pobreza y marginación. Esta política asume que la pobreza y marginación expresan desigualdades que frenan la posibilidad de incorporar a todos al progreso nacional, y que estas desigualdades pueden ser superadas mediante el desarrollo de capacidades de cada individuo para ampliar sus oportunidades, es decir, se trata de proporcionar herramientas, habilidades y destrezas necesarias para proveerse de satisfactores a necesidades e intereses individuales. Hay una amplia discusión sobre esta representación de la pobreza y marginalidad como un efecto transitorio, negativo y no deseado de la aplicación del ajuste estructural y la estabilización económica de las últimas dos décadas que no cuestiona la premisa del desarrollo con orientación de mercado. Sin embargo, esta representación de la pobreza y marginalidad permitió especificar el objetivo de la investigación al tiempo que le da sentido. La propuesta de investigación fue evaluar las capacidades desarrolladas por los participantes como efecto del programa de capacitación y las formas de utilizar estas capacidades para generar ingresos.

La aproximación de capacidades según Amartya Sen, quien recibió el premio Nobel de Economía en 1998, subraya el potencial de las personas para funcionar en el sistema social frente a los índices que solamente hacen referencia al ingreso. En otras palabras, Amartya Sen enfatiza que lo que puede hacer una persona es la noción que más se acerca a la definición de nivel de vida.

Las capacidades son la base de la definición de capital humano y han influido en la política pública de combate a la pobreza. Esta noción es más rica y compleja que aquellos enfoques estadísticos que describen poblaciones que están por debajo de estándares definidos, que en el caso de México son las definiciones oficiales basadas en cifras producidas por el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Información (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol) que determinan quien entra y quien no entra en los programas para asistir a los pobres. Un primer resultado de la investigación aplicada para conocer los usos y significados de la EIPS es que siendo el objetivo de los programas sociales el desarrollo de las capacidades en la población en situación de pobreza, marginalidad o vulnerabilidad, la EIPS debe medir los efectos del programa, es decir la consecuencia del desarrollo de capacidades sobre el estado de bienestar de la población objetivo.

Este uso y significado de la EIPS en correspondencia con la misión de La Fundación, es producido en el ámbito académico y transmitido y valorizado a través de las instituciones

gubernamentales. Es también un componente de las recomendaciones de las instituciones financieras internacionales tales como el Banco Mundial, para el diseño de políticas públicas. Se trata de una de las categorías del lenguaje para hablar del desarrollo dentro de las reformas del estado actual.

Planeación y organización

Para diseñar la estrategia de investigación se sistematizó la información sobre las metodologías predominantes de la EIPS. El resultado obtenido de esta sistematización fue la identificación de un sistema de reglas y códigos compartidos sobre la evaluación de impacto que presenta el método científico positivista desde una concepción tradicional de la ciencia y la tecnología, que rechaza toda la filosofía de carácter especulativo y considera que el único criterio científico es dado por su verificabilidad empírica experimental. Es así que la ciencia positivista y la evaluación que se realiza siguiendo su metodología se presentan a priori como neutrales y deseables, con una aplicación universal de una experiencia civilizadora y de racionalidad específica que transforman al desarrollo en un problema técnico, como un asunto de decisiones racionales y de administración que debe delegarse a personas especializadas. Esta metodología constituye un sistema de códigos que adquiere la connotación de un discurso totalizante que separa el objeto y el sujeto de conocimiento, postulando como principio de verdad a las ideas “claras y distintas”, con una hiperespecialización que “hace creer que el corte arbitrario operado sobre lo real era lo real mismo... Tal conocimiento fundaría su rigor y su operacionalidad, necesariamente sobre la medida y el cálculo.” [Morín, 2001:30].

Este enfoque para abordar el objeto de estudio es replicado por las instancias gubernamentales, por instituciones académicas que ofrecen servicios de consultoría, personal del Banco Mundial, quienes aseguran que no se dispone del número suficiente de profesionales expertos en estadística, econométristas de preferencia, y que son necesarios para realizar este tipo de evaluación a 72 programas sociales que lleva a cabo el gobierno federal a través de las distintas secretarías de estado. Para la EIPS de La Fundación se utilizó un estimador⁵ que compara un grupo experimental conformado con egresados de capacitación con otro grupo de personas que están inscritas en el programa de capacitación pero aún no la reciben, este segundo grupo es el grupo control. La información se recopiló de las hojas de inscripción y de un cuestionario de evaluación ex post para las personas que habían tomado la capacitación y un cuestionario ex ante para el grupo control que estaba por comenzar la capacitación.

5 Llamado en la literatura sobre evaluación de impacto “estimador antes-después”.

Un segundo resultado de la investigación aplicada para conocer los usos y significados de la EIPS es que el paradigma positivista experimental domina la actividad de la comunidad científica institucionalizada como soporte técnico de la política públicas, el cual no solo determina cuáles son las teorías y leyes que se sostienen como válidas, sino también cuáles problemas y métodos de solución son reconocidos como científicos

Detrás de este método científico hay una clasificación de las estrategias de investigación, que consideran como incompletas las formas simbólicas producidas en otros medios técnicos, como las metodologías cualitativas utilizadas por los antropólogos y sociólogos, por no basarse en un diseño experimental, es decir, por faltar un grupo de comparación y falta de solidez estadística. Se les considera que producen resultados no generalizables. Sin embargo se muestran condescendencia al decir que las estrategias de investigación cualitativa son complementarias. Un ejemplo de esto es el comentario de Judy L Baker en el Manual de EIPS del Banco Mundial editado en el año 2000:

“Para realizar una evaluación del impacto también se usan técnicas cualitativas, en un intento por determinar el efecto basándose en algo diferente al escenario contrafactual para realizar una inferencia causal. En su lugar, se trata de comprender los procesos, comportamientos y condiciones como las perciben los individuos o grupos estudiados... en particular la observación de los participantes, puede proporcionar información sobre las formas en que los hogares y las comunidades locales perciben un proyecto y cómo se ven afectados por éste. Puesto que medir el escenario contrafactual es esencial para las técnicas de análisis de los efectos, los diseños cualitativos en general se han usado en conjunto con otras técnicas de evaluación [Baker, 2000:8]

Después de analizar los resultados obtenidos con la encuesta se planteó la necesidad de profundizar sobre la representación en los usuarios del efecto de la capacitación recibida. La técnica utilizada fueron grupos focales como herramienta para recabar información y poder analizar la memoria discursiva de los participantes sobre los efectos del programa en su vida. Posteriormente se planeó un estudio del proceso del servicio de capacitación a través de una observación *in situ* de la organización; entrevistas con el staff administrativo y los instructores del programa de capacitación y una entrevista profunda con egresados del programa de capacitación. Se llevó a cabo también una observación no participante en el aula y se hizo un análisis de contenido del manual del programa. Los recursos para el proyecto, financiados por fondos federales asignados a La Fundación y en la primera parte por la institución académica, tienen un carácter contingente. Los fondos federales se asignan

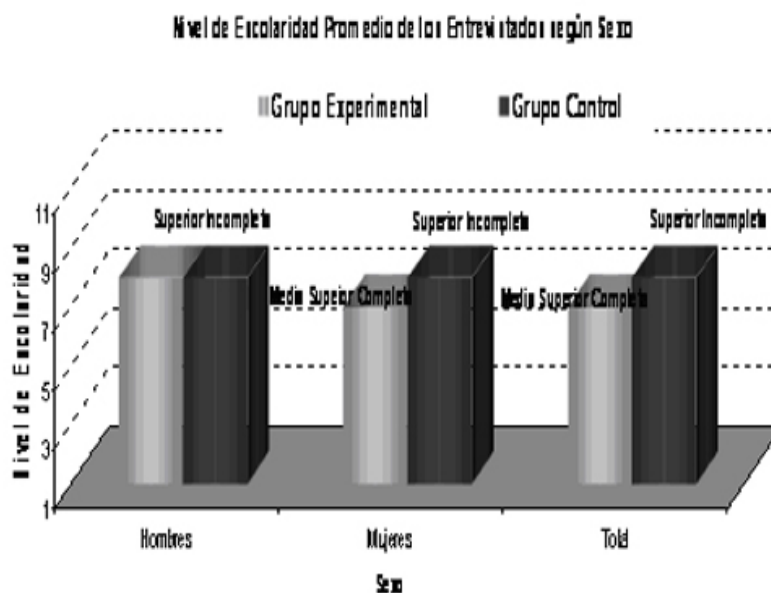
conforme a las disposiciones burocráticas y en general los suministros llegan muy tarde a la organización de la sociedad civil y los tiempos y requisitos para entregar los resultados son muy cortos y requieren elaborar muchos reportes. Por otra parte el apoyo que brinda la institución académica se reduce al pago de horas clase durante el período de los “semestres” escolares en donde esté considerada la materia y está sujeto a disposiciones de administración escolar que no corresponden a la dinámica de trabajo de la investigación aplicada. Por otro lado, La Fundación tiene una disponibilidad limitada de fondos para gastos indirectos, es decir aquellos gastos no directamente relacionados con la impartición del programa de capacitación, por la normatividad de los recursos federales que recibe los cuales están restringidos a la aplicación en el gasto directo del programa. Finalmente, en el presupuesto operativo de La Fundación, financiado con donaciones privadas, no está contemplado el rubro de EIPS como parte de la operación de La Fundación.

Un tercer resultado de la investigación aplicada para conocer los usos y significados de la EIPS es que sus costos son internalizados por los actores sociales que participan en la investigación aplicada, sin que haya un presupuesto dedicado para ello, lo cual limita su institucionalización como un espacio funcional especializado.

Desarrollo, control y seguimiento

La puesta en marcha de la EIPS del programa de capacitación de La Fundación incluyó en una **primera etapa** el diseño, piloteo y aplicación de una encuesta telefónica a una muestra estratificada de los participantes según el año de matriculación desde que inició hasta el año 2003. El grupo control se conformó con los participantes que iniciaban el primer módulo del programa de capacitación en el 2004, a quienes se les pidió que completaran el mismo cuestionario. En la encuesta el diseño de los reactivos considera el tipo de información que es del interés de la Fundación y que responde al cuestionamiento central de la EIPS ¿hay un efecto de la política, programa o proyecto social sobre la mejora de las condiciones de vida de la población objetivo? Dentro de la literatura sobre evaluación de impacto de programas sociales es común encontrar como referente básico el concepto de capital humano. El capital humano es un concepto utilizado dentro de la disciplina de la economía como la cantidad de conocimientos técnicos y otras calificaciones que posee la población trabajadora de un país, procedente de las inversiones en educación formal y en formación para el trabajo. En este caso el capital humano **inicial** se define a partir del nivel de escolaridad de los entrevistados. Y el capital humano **final** es el capital humano con el que terminan los entrevistados una vez que participaron en el programa de capacitación para microempresarios, toda vez que el capital humano comprende calificaciones que derivan de la formación para el trabajo. Al 18% de

los egresados opinaron que con el programa de capacitación lograron ampliar su formación, su actualización profesional y/o técnica, reconocen que el programa les permitió iniciar su negocio o manifiestan que la capacitación ayudó a mejorar su negocio.



Los beneficiarios del programa de capacitación tienen capacidad para insertarse en el sistema productivo, por lo cual no están en la categoría de marginados o pobres según los indicadores de Sedesol o de INEGI; pero se trata de personas que tienen una inserción desventajosa al sistema productivo por cuestiones relativas a su ciclo de vida particular, tal es el caso de amas de casa con hijos pequeños, estudiantes, jubilados; pero sobre todo se trata de personas que pertenecen a lo que Teresa Incháustegui denomina un tercer contingente formado por aquella población que está en una situación vulnerable por efecto de las transformaciones bruscas de la estructura económica. Desde esta perspectiva, el programa de capacitación para microempresarios tiene una incidencia diferencial según el tipo de beneficiario: para los beneficiarios cuya situación se define por una situación de vulnerabilidad por edad o por género, representa una posibilidad de ejercer un derecho laboral; para los nuevos pobres de la población calificada y en edades productivas que por desempleo o condiciones precarias en la contratación de su trabajo se ven en situación de vulnerabilidad, es una opción para lidiar con la falta de oportunidades y la incertidumbre frente al futuro. Sin embargo los resultados no dieron una diferencia estadísticamente significativa en las condiciones de bienestar de los participantes frente a las del grupo control. La naturaleza del cuestionario estandarizado provoca que se enumeren algunas características de la población objetivo pero no permite

establecer una relación causal entre un cambio positivo en la situación de vulnerabilidad de los participantes que pudiera relacionarse con su participación en el programa de capacitación. El diseño del cuestionario no garantiza la univocidad de las respuestas porque se somete a preguntas formalmente idénticas a agentes sociales que pueden ocupar posiciones distintas en los campos de la cultura, la economía, la política, creando en la encuesta una situación de comunicación que las normas sociales regulan más allá de la dimensión técnica del instrumento de recolección de datos. En relación al estudio de grupos focales se observa la existencia de un sesgo en la conformación de los grupos dado que de todos los participantes que fueron convocados, los que asistieron eran aquellas personas que reconocían un impacto favorable del programa de capacitación en sus condiciones de bienestar. Es interesante que la expresión narrativa del valor del impacto positivo radica en el desarrollo mismo de las capacidades del individuo, no precisando el peso relativo de estas capacidades sobre la generación de ingreso posterior al programa de capacitación. Los enunciados relativos a la fase de incorporación de los beneficiarios al programa de capacitación se asocian con actitudes de agresión, enojo y depresión que corresponden a un proceso de aceptación de las condiciones adversas que enmarcan sus vidas en aquel momento. Estas expresiones proporcionan indicios para explicar la importancia del programa de capacitación de la Fundación ProEmpleo Productivo A.C. como un referente que brindaba una relación de empatía y de apoyo. No todos los cambios expresados son iguales ni se dan en condiciones similares. Para algunos de los participantes el cambio se percibía como al que cayó de improviso: “recortaron personal en la empresa y yo fui uno de los que liquidaron”, “cerraron la fuente de trabajo porque ya no era redituable con tanta competencia”. Para otros el cambio fue un proceso paulatino: “esperaba la jubilación”, “venía buscando independizarme de mi familia”. En ambos casos se provoca una inestabilidad ante la cual los participantes se defendían anclándose en aquello que les resultaba conocido aunque llegaron a sentirse tan atropelladas por lo que les acontecía que decidieron romper la inercia. El programa de capacitación representaba una opción que les ayudaría a salir de esa condición insatisfactoria.

Situación de los participantes durante la capacitación

Los asistentes a los grupos focales expresaron que durante las semanas que asistieron al curso recuerdan momentos que expresan indicios de un proceso de adaptación consistente en el desarrollo de actitudes de apertura a la negociación, de movilización de su creatividad, de reconocer aspectos que sus acciones podían modificar. Bajo esta percepción el programa de capacitación representó un espacio que empujaba hacia el compromiso, hacia la decisión y hacia la acción deliberada.

“- Tenía ideas que me interesa compartir, el nombre de mi empresa sería ‘compartiendo’,

estaba desempleada y quería buscar oportunidades para seguir trabajando, porque me gusta trabajar.

- Aunque muchos de los contenidos del programa de capacitación yo ya los conocía o al menos había oído hablar de ellos, fue en ese momento en que me dí cuenta de los errores que había cometido y que me llevaron a perder mi negocio”. [Fragmentos de los enunciados de los grupos focales realizados durante septiembre y octubre 2004]

También es importante hacer notar que el indicador de nivel de cumplimiento de los objetivos del programa de capacitación, es decir el porcentaje determinado por cuánto desarrollaron sus capacidades los participantes, no pudo ser precisado en una proporción cuantitativa, pero sí pudo comprobarse que se habían introyectado referentes que ampliaban y fortalecían la capacidad de percepción de la realidad del negocio y con ello los recursos para tomar decisiones y actuar. El observable de esta introyección lo constituye la inclusión, en la narrativa de los participantes de los grupos focales, de las categorías de disciplinas que abordan la administración “científica” de un negocio, transmitidas a través del programa de capacitación y sistematizadas en el manual del programa. Tal es el caso de nociones de mercadotecnia, de planeación estratégica, de producción, de organización, de contabilidad y finanzas, de aspectos legales y fiscales, consideradas como elementos de “correctos procedimientos” y como armas modernas para llevar un negocio. Otro observable es la toma de conciencia de la capacidad de logro, así como el desarrollo de actitudes productivas, eficientes y eficaces, representadas en la toma de decisiones y acciones con una orientación costo-beneficio, que perciben los participantes como elementos favorables para las transacciones comerciales. Estas capacidades, es decir los conocimientos, habilidades y actitudes, proporcionan el encuadre para una representación del mundo social, específicamente del campo relacionado con el negocio, cuyo significación está asociada a la generación de utilidades como valor principal. Estas categorías se convierten en un **lenguaje de contención**, concepto utilizado por William Roseberry para definir un material que es compartido y que sirve como marco de referencia para dar sentido a las experiencias que se viven, a lo que se comenta, a lo que se propone respecto de un campo social, que en el caso de la EIPS de La Fundación es el ámbito de los negocios.

Las entrevistas profundas aplicadas exploraron cuáles “evidencias” de los efectos del programa podrían identificarse en las prácticas cotidianas de los microempresarios. El tipo de registro de la contabilidad es una expresión de que el programa permite que se pierda el miedo a los números y se tenga un mayor control sobre las actividades productivas; otro observable es la asignación de un costo al trabajo devengado como expresión del proceso de transparencia en las relaciones de trabajo de los participantes después de tomar el programa de capacitación, el cual refleja un sentimiento de satisfacción de haber superado relaciones confusas donde la incidencia de factores de índole extraeconómicos trastocaban el manejo del negocio; la

elaboración de presupuestos con base a un método de costeo y la toma de decisiones con una orientación de costo-beneficio, son otros de los observables registrados a partir del análisis del discurso de las entrevistas profundas dirigidas a participantes del programa de capacitación.

Como resultado del análisis de la dinámica organizacional administrativa y académica del programa de capacitación se observa que La Fundación tiene la *expertise* para llevar a cabo una intervención social de manera profesional y la capacidad de movilizar y organizar la acción colectiva de la población en situación de vulnerabilidad. Por el otro lado, La Fundación tienen que negociar tanto el flujo de recursos como el gasto legítimo de los mismos.

Un tercer resultado de la investigación aplicada para conocer los usos y significados de la EIPS es que el efecto del desarrollo de capacidades en la población en situación de vulnerabilidad en las condiciones de su bienestar es un fenómeno complejo que no puede dejar de considerar que la representación simbólica de un mejor nivel de bienestar no es reductible al volumen de ingresos de las personas. Asimismo la capacidad de cumplir con la misión de la Fundación está condicionada por externalidades ligadas con el tipo de relaciones que establece con el entorno, principalmente con las instituciones gubernamentales que le confieren derechos e imponen obligaciones al llevar a cabo una intervención social financiada con recursos públicos

Informe de resultados

Desde la perspectiva formal del deber ser, el proceso y los resultados de la investigación de EIPS constituye una práctica administrativa técnica que ofrece una oportunidad de retroalimentación de la Fundación como parte de la mejora continua del programa de capacitación. Pero hay otra agenda ligada al papel que desempeñan las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en la economía política del campo del desarrollo. Desde esta perspectiva, las OSC son la instancia instrumentadora de la política pública, es decir, las instituciones gubernamentales responsables de la política social dispone de la capacidad de asignar recursos para fomentar el desarrollo en las comunidades, pero necesita de las OSC para cumplir sus propósitos.

“La Fundación realiza un seguimiento de los egresados a los 6 meses y 1 año después de salir del programa de capacitación para microempresarios. El propósito es detectar los obstáculos que enfrentan en el proceso de iniciar su empresa o consolidarla, identificar las dudas que tienen sobre su desempeño empresarial, las cuáles deban considerarse en el diseño del portafolio de servicios que ofrece la Fundación. Nos interesa conocer

qué podría mejorarse del cuestionario de seguimiento a egresados del programa de capacitación. Es como un diagnóstico de necesidades de capacitación para mejorar el programa y para compararlo con estadísticas del contexto de las microempresas a nivel nacional.” [Entrevista a personal de la Fundación el 24 de noviembre 2003]

“Estamos haciendo un seguimiento muy detallado de los egresados del programa de capacitación porque la Secretaría de Economía nos pide que reportemos un porcentaje determinado de casos exitosos demostrables cuyo indicador es que estén dados de alta en la Secretaría de Hacienda, como requisito de que si se aplicaron correctamente los recursos proporcionados para apoyar el programa de capacitación”. [Entrevista a personal de la Fundación en la reunión de trabajo del día 21 de enero 2005]

La EIPS confiere credibilidad sobre la efectividad y eficiencia de la intervención social que realiza La Fundación ante las instituciones gubernamentales que administran los fondos públicos para financiar proyectos de desarrollo social y con ello La Fundación reafirma su posición para acceder posteriormente a fondos públicos para financiar su proyecto social. La EIPS de la Fundación se integra a una estrategia institucional y de información de la política social producida por las reformas del estado basada en el principio de participación social y rendición de cuentas. Se trata de un modelo para eficientar el sistema político y generar un marco de confianza que favorezca procesos democráticos. La EIPS del programa social de La Fundación asegura la participación social en términos de corresponsabilidad en el manejo de los asuntos públicos, que ya no son monopolio del gobierno. La EIPS también proporciona información para la contabilidad social de la que habla Talal Asad: número de beneficiarios, casos exitosos, número de cursos, número de grupos, presupuesto ejercido, elementos útiles para comprobar la responsabilidad de las consecuencias de las decisiones y acciones en asuntos públicos a través de la rendición de cuentas.

Bajo el principio de participación social la responsabilidad de mejorar el nivel de bienestar de la población en situación de pobreza, marginalidad y vulnerabilidad, se traslada más allá de las instituciones gubernamentales hacia las OSC y hacia los beneficiarios de los proyectos sociales. En la EIPS la unidad de análisis son los beneficiarios, los cuales expresan su percepción sobre la calidad de los servicios de capacitación recibidos en términos de la “adecuación al uso”, es decir, la correspondencia de lo que aprendieron con sus necesidades y expectativas.

Por otro lado, en la EIPS también se incorporan elementos de evaluación de procesos al medir los resultados alcanzados por la intervención social lo que exige manejar también como unidad de análisis a las OSC: la cobertura del servicio, la eficiencia del proceso bajo un criterio costo – beneficio, la calidad del servicio en términos de la estandarización del mismo. En conjunto, los resultados de la EIPS actualizan la rendición de cuentas de las instancias

responsables de los efectos de la política social, lo cual se traduce en una prueba de una gestión pública sana y por lo tanto digna de crédito. En este sentido para incrementar la legitimidad de las decisiones y acciones del estado, las instituciones académicas juegan un papel fundamental como vehículos de la objetividad de la ciencia ya que al llevar a cabo la EIPS la academia confiere un sentido de transparencia, de universalidad y de validez irrefutable a política pública. Estas pruebas que ofrece la EIPS sobre la corresponsabilidad y la rendición de cuentas podrían explicar la razón por la cual la EIPS se valora positivamente ya que amplía el control del estado sobre la población, a pesar de que el impacto de acuerdo a los parámetros formales planteados -iniciar o consolidar su propio negocio medido en términos de un incremento de la rentabilidad o aumento de utilidades- es menor al 30%. Se percibe un tipo de oportunismo de las instituciones de gobierno de aprovechar la EIPS como mercadotecnia política:

“Nosotros sabemos que los proyectos de desarrollo social han sido exitosos pero para que los compromisos políticos sean creíbles se tiene que cumplir la condición estratégica de proporcionar información y asegurar que los modelos de intervención son correctos. Necesitamos una EIPS que demuestre los buenos resultados que hemos generado”. [Entrevista con personal de instituciones gubernamentales el 14 de abril de 2005]

“Con los resultados de la evaluación de programas sociales es fácil convencer a legisladores sobre la necesidad y la importancia de canalizar los recursos⁶ que se requieren para atender diversas problemáticas, como la superación de la pobreza.” [Sedesol, 2004]

Un cuarto resultado de la investigación aplicada para conocer los usos y significados de la EIPS es que la EIPS constituye un mecanismo de legitimación al utilizar a la “ciencia” como verdad objetiva y universal que es reconocida socialmente, confiere a los programas sociales que estudia estas mismas características y como consecuencia le dota de una valoración positiva.

Conclusiones

A lo largo de la investigación aplicada sobre los usos y significados de la EIPS se encontró que:

La EIPS debe medir los efectos del programa de desarrollo social, es decir la consecuencia que el desarrollo de capacidades del beneficiario tenga sobre su bienestar. La estrategia de medición está encuadrada en el paradigma positivista experimental soportado por la institución académica. Dentro de este paradigma se determina que los métodos de investigación con mayor reconocimiento son los

⁶ se cruza la valoración simbólica con la valoración económica: acceso a /distribución de recursos

estadísticos. Se utiliza un tipo de medición que paradójicamente no es suficiente ni específico de los cambios que ocurren como resultado de la intervención social: esos cambios se relacionan con la construcción de espacios de referencia, de inclusión y de desarrollo humano, los cuales son parte de las formas simbólicas de la cultura de los agentes sociales que participan en los proyectos sociales, es decir, de las OSC y de los beneficiarios.

La EIPS es parte de mecanismos de legitimación orientados hacia tres objetivos:

- a) Sostener el modelo económico vigente contra las distorsiones del mercado, puesto que el desarrollo de capacidades es de carácter remedial ante un efecto de empobrecimiento de la población originado por los ajustes estructurales y la estabilización de la economía que imponen las reformas del estado desde 1985 a la fecha.
- b) Promover una cohesión social mínima que haga posible la gobernabilidad, a través de la incorporación de las OSC al campo de las prácticas de desarrollo financiadas con recursos públicos y la presencia de los beneficiarios como expresiones de la atención a las demandas colectivas.
- c) Proporcionar una legitimación del régimen político a partir de mostrar que son aceptables las decisiones y acciones en asuntos públicos ligados con la superación de la situación de pobreza, marginalidad y vulnerabilidad de la población objetivo de la política social desde la perspectiva de la ciencia positivista experimental.

La EIPS es una técnica administrativa que proporciona información sobre los programas para reducir la pobreza. En este sentido indica la contabilidad del servicio prestado por los proyectos, programas y política social. Pero su importancia radica en la capacidad de imposición de una cultura de evaluación autorizada por la práctica institucionalizada de la ciencia positiva experimental aplicada al campo de las prácticas de desarrollo, fundada en las relaciones de fuerza que otorgan una posición dominante al estado.

La EIPS es un proceso social que incluye un conjunto de acciones, objetos y expresiones que contribuyen a construir la hegemonía. En el proceso de hegemonía la EIPS es un dispositivo engendrado por el estado para modelar un *habitus*, es decir un conjunto de disposiciones para percibir, para decidir y para actuar en torno al desarrollo y la política social como asunto público. Pero este proceso está dentro de un campo de fuerzas en donde se interrelacionan distintos agentes sociales con intereses diferentes y con accesos desiguales a los recursos para satisfacer dichos intereses: los beneficiarios, la organización de la sociedad civil responsable de operar el proyecto, las instituciones de gobierno, las instituciones financieras internacionales, las instituciones académicas.

Del caso estudiado se desprende que la trayectoria histórica de la EIPS es dinámica y da lugar a resistencias tanto como a coincidencias con la imposición de una representación del desarrollo como algo relacionado con el saber técnico. La EIPS abre un espacio de encuentro donde los diferentes agentes sociales tienen marcos referenciales que entran en contacto con otros, y en ese encuentro se generan oportunidades de resignificar lo público como un aspecto transversal que comunica a representantes de diferentes grupos sociales que desempeñan papeles diferentes dentro de la intervención social, la cual los constituye en sujetos activos que ejercen un poder en el campo de las prácticas de desarrollo social.

Bibliografía

Alba Vega, C. y Kruijtit, D., (1991) *Las burocracias del desarrollo*, El Colegio de Jalisco, Guadalajara

Amín, S. (1999) *El capitalismo en la era de la globalización*, Paidós, México.

Asad, T. (1994) "Ethnographic representation, statistics and modern power" en *Social Research*, vol. 61, no. 1, spring 1994, pp.55-88

Baena P., G. Y Montero O., S. (1995) "La construcción de la imagen y la credibilidad en la política mexicana actual" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, año XL, Quinta Época, octubre-diciembre de 1995, número 162, división de estudios de Posgrado de la facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM, pp.89-120

Baker, Judy L. (2000) *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*, Banco Mundial, Washington, D.C.

Banco Mundial (2004), *México, Alianza Estratégica con el País*, Banco Mundial, Washington

Bourdieu, P (1975) *El Oficio de sociólogo*, Siglo XXI editores, México

Bozaman, B. Y Massey, J. (1982) "Investing in Policy evaluation: some guidelines for skeptical public managers" en *Public Administration Review*, may/jul, vol. 42, Washington, pp.264 y ss

Canto Chac, M. (2000) "La política social y sociedad civil: la participación de las organizaciones civiles en la política social" en Valencia, E., Gendrau, M. y Tepichín, A. *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, UIA, ITESO, México, pp.369-382

Cardozo B., M. (2003) "Evaluación de políticas de desarrollo social" en *Política y Cultura*, otoño 2003, núm. 20, México, pp.139-154

Centro de Investigación y Docencia Económica (Cide) *Comité Técnico para la Medición de la pobreza* en www.cide.edu, 25 de marzo

Centro Mexicano para la Filantropía (s/fecha), *Fondos Federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la Sociedad Civil*, Centro Mexicano para la Filantropía, México

Copestake, J.G. (1998) *Impact assessment of the PULSE microfinance programme in Lusaka, Zambia*, Centre for Development Studies, University of Bath, UK.

Conde, C. y Palma, F. (2003) *Evaluación externa del Programa de Coinversión social 2001- 2002*, Colegio Mexiquense A.C., Edo. de México, versión estenográfica

Cordera, R. y Ziccardi, Z. (2001) *Pobreza y Cooperación social*, Instituto de

Investigaciones Sociales, UNAM, México

Chambers, R. (1999) *Whose reality counts? Putting the first last*, The Bath Press, UK
 Estados Unidos Mexicanos (2004) *Ley General de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación 20 de enero 2004, México

Ferguson, J. (1994) *The anti-politics machine*, University of Minnesota Press, USA

Fossaert, R. (2003) *El mundo en el siglo XXI*, Siglo XXI editores, México

Franco, R. coordinador (2001) *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, Siglo XXI editores, CEPAL, México

Gobierno del Distrito Federal (2000a) “Ley de Desarrollo social para el Distrito Federal” en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo 2000, México

Gobierno del Distrito Federal (2000b) “Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal” en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de mayo 2000, México

Hernández, G. (2004) “La Evaluación de Impacto de Programas Sociales en la Toma de Decisiones de Política Pública” en el *Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto de Programas Sociales*, abril 2004, Sedesol, Instituto del Banco Mundial, Cise, México.

Hintze, S. (2001) “Reflexiones sobre el conflicto y la participación en la evaluación de políticas sociales” en *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la administración Pública*, Buenos Aires, 5-9 de octubre

Hintze, S. (2000) *La evaluación como herramienta de gestión*, Revista Foro, Bogotá

Incháusteghi, T. Martínez, A. (1998) “Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores” en Varios (1998) *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, Ed. Plaza y Valdés, FLACSO, UNAM, México, pp.61-74

Instituto Nacional de Desarrollo Social INDESOL (2002), *Proyectos Exitosos 2001*, INDESOL, México

Martínez, R. (1998) *Sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos para los fondos de inversión social*. División de Desarrollo Social, CEPAL, Chile

Medina G., A. (2002) “La eficiencia en los programas sociales: análisis de situaciones y propuestas para su mejoramiento” en *VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, 8-11 de Octubre 2002, Lisboa, Portugal

Mejía, R. (2001) “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales” en Gallardo (coordinador) *Los rostros de la pobreza / El debate*. Tomo I, ITESO y UIA, Guadalajara.

Millán, R. y Valdés Ugalde F. (1998) “La reforma del estado: reflexiones sobre la política social” en Varios (1998) *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, Ed. Plaza y Valdés, FLACSO, UNAM, México, pp.145-153

Morin, E. (2001) *Introducción al pensamiento complejo*, Gedisa, Barcelona

Morin, E. (1984) *Ciencia como consciencia*, Anthropos, Barcelona

Moser, C. (1996) *Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, World Bank, Washington

Ormond, D. y Löffler E. (1998) “Nueva Gerencia Pública: ¿qué tomar y qué dejar?” ponencia presentado en el *III Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, celebrado en Madrid, España, del 14 al 17 de octubre de 1998.

Ravallion, M. (2004) “What is impact evaluation? Why do we need it?” en Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto de Programas Sociales, Sedesol, Instituto del Banco Mundial, CIDE, México, 19 de abril 2004

Roseberry, W. (1994) “Language of contention” en Joseph y Nugent editors, *Everyday forms of state formation*, Durham, Duke University Press, pp.355-366

Rubio, G. (2004) “Experiencia internacional en la evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas” en Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto, Sedesol, Instituto del Banco Mundial, Cide, abril 19, México

Sandoval De Escurdia, J.M. (2003) *Los indicadores en la evaluación del impacto de programas*, Cámara de Diputados LIX Legislatura, Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), Servicio de Investigación y análisis, División Política Social, México

Scott, J. (1998) “State projects of legibility and simplification” en *Seeing like a state: how certain scheme to improve human condition have failed*, New Have, Yale University Press

Secretaría de Desarrollo Social [2005] “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Coinversión Social, a cargo de la Sedesol para el ejercicio fiscal 2005” en *diario Oficial de la Federación*, 18 de febrero 2005, México.

Secretaría de Desarrollo Social [2004] “Evaluación de programas sociales: exigencia democrática en México” en *Comunicados*, num. 083/2004 del 23 de abril 2004, Sedesol, México.

Secretaría de Desarrollo Social (2001) *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, superación de la pobreza: una tarea Contigo*, Sedesol, México

Sulbrandt, J. (1993) “La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en Kliksberg, B. compilador, *Pobreza. Un tema impostergable*, CLAD-FCE-PNUD, Caracas

Williams, G. (2004) “Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicization” en *Third World Quarterly*, Vol 25, No 3, 2004, University of London, UK, pp 557–578,

World Bank Group (2004a) *Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy*, The World Bank, Washington

World Bank Group (2004b) “Impact Evaluation” en www.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/ consulta 3/12/04