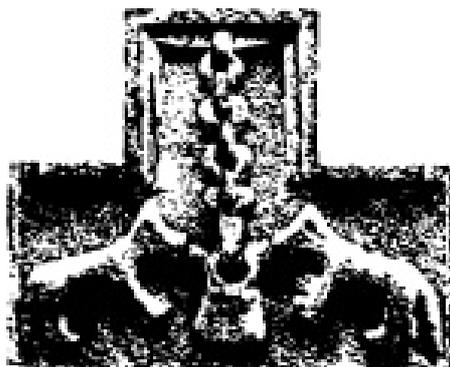


UNIVERSIDAD IBEROAMERICANA



LA VERDAD NOS HARÁ LIBRES

**“SOCIOLOGÍA DEL DESARROLLO Y SU EVALUACIÓN
COMO FENÓMENO SOCIO-CULTURAL”.**

TESIS

Que para obtener el grado de

DOCTORA EN CIENCIAS SOCIALES

Presenta

ADRIANA ANDRADE FRICH

México D.F.

2006

Directora de la tesis
Revisor
Revisor
Revisor
Revisor

Dra. Emiko Saldívar Tanaka
Dra. Carmen Bueno Castellanos
Dr. Enrique Pieck Gochicoa
Dra. Silvia Bolos Jacob
Dr. Alberto Montoya Martín del Campo

RESUMEN

El trabajo de investigación que aquí se presenta, “Sociología del desarrollo y su evaluación como un fenómeno socio cultural”, se estructura alrededor de la hipótesis de que la evaluación de programas sociales no es solamente una cuestión técnica de la nueva gestión pública de la política social, sino que su significado opera en el mantenimiento y reproducción de las relaciones de poder en la sociedad.

El punto de partida del análisis es la producción de un caso que sigue el tratamiento que convencionalmente se ha dado a la evaluación orientado hacia la contabilidad social del costo beneficio de los programas de desarrollo, lo que habitualmente se limita al monitoreo de los indicadores de entrada, de salida, de resultados y de efectividad. En el estudio de caso se incluye un componente innovador: un taller de reflexión cuyo foco es el diálogo entre los individuos que conforman una intervención social en el campo de la política social y la red de conocimientos sobre estrategias para combatir la pobreza que emergen de las prácticas cotidianas.

Para comprender las dimensiones culturales de las prácticas de evaluación se describe el contexto de los arreglos institucionales en el que se inscriben dichas prácticas como elementos constitutivos de la gestión pública en el proceso de transformación del modelo de desarrollo orientado al mercado. Por otra parte, se analiza el discurso, prácticas y objetos del desarrollo y su evaluación como una cultura en construcción de acuerdo a ciertos patrones de significación que son movilizados por determinados mecanismos de transmisión y son objeto de procesos de valoración económica y simbólica.

En el epílogo se plantean algunas proposiciones personales y relativamente originales que enriquecen la perspectiva de análisis y la comprensión general de las prácticas de desarrollo, y que a la larga pueden generar otras investigaciones que refuercen la masa crítica de conocimientos de la disciplina sociológica sobre las prácticas sociales en este campo.

INDICE

Resumen	2
Índice	3
Índice de gráficos	5
Índice de anexos	6
Introducción	7
1. Los referentes conceptuales	14
1.1. Axiomática	17
1.1.0. Una práctica de contabilidad social	17
1.1.1. El campo de fuerzas	25
1.1.2. El lenguaje de contención	28
1.1.3. La construcción del espacio público	32
1.1.4. La controversia entre tradiciones científicas	34
1.2. Estrategia de investigación	39
2. Una mirada a la evaluación tal como se hace	43
2.1. La primera etapa	45
2.2. La segunda etapa	51
2.3. La tercera etapa	57
3. Los arreglos institucionales	61
3.1. Las Reglas	62
3.2. Los Recursos	74
3.3. Los escenarios espacio temporales	85
3.4. Conclusiones	98
4. Una cultura en construcción	99
4.1. La doxa del desarrollo	100
4.2. El fondo de la cultura de evaluación	120
4.3. La forma de la cultura de evaluación	128
4.4. La convención social y el conflicto	132
4.5. Conclusiones	136
5. Los mecanismos de transmisión	138
5.1. La situación de comunicación	140
5.2. Los programas de educación continua	145
5.3. El manual	147
5.4. Las prácticas	154
5.5. Los medios de comunicación informal	163
5.6. Conclusiones	164

6. Los procesos valoración	166
6.1. La universalización	167
6.2. La importancia del <i>management</i>	177
6.3. La narrativización	184
6.4. La participación democrática	190
6.5. Valoración económica	197
6.6. Conclusiones	202
7. Epílogo	204
7.1. Un componente innovador de la evaluación de impacto	205
7.2. Propuestas y paradojas	214
8. Bibliografía	222
9. Anexos	234

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Mapa 1.1. Mapa Conceptual de la Axiomática del Desarrollo y su evaluación	17
Cuadro 1.1. Hipótesis de trabajo	41
Esquema 2.1. Percepción sobre el cuestionario de beneficiarios	49
Mapa 2.1. Mapa conceptual de la percepción de estar reunidos	55
Tabla 3.1. Distribución del capital económico	75
Tabla 3.2. Estructura de los ingresos del estudio de caso en 2004	77
Tabla 3.3. Distribución del capital cultural	78
Tabla 3.4. Distribución del capital simbólico	79
Tabla 3.5. Distribución de recursos en el campo de la evaluación	83
Gráfica 3.1. Posiciones de los agentes en el campo de la EIPS	84
Cuadro 3.1. Enfoques de las OSC	87
Mapa 4.1. El marco conceptual de la evaluación como parte de la política social	102
Diagrama 4.1. Cadenas asociativas del concepto Desarrollo	105
Diagrama 4.2. Cadenas asociativas del concepto Rendición de cuentas	112
Diagrama 4.3. Cadenas asociativas del concepto Participación social	118
Diagrama 4.4. Cadenas asociativas del concepto EIPS	121
Diagrama 4.5. Los ejes de tensión en el discurso del desarrollo	123
Diagrama 4.6. Campos de significación	124
Diagrama 4.7. Análisis actancial del Desarrollo	129
Diagrama 4.8. Análisis actancial de la EIPS	130
Mapa 5.1. Mapa conceptual de la situación de comunicación de la EIPS	143
Cuadro 5.1. Características de los programas de EIPS	146
Esquema 7.1. Hipótesis de la cuarta etapa	207

ÍNDICE DE ANEXOS

Anexo 1. Esquema Metodológico	234
Anexo 2.1. Antecedentes institucionales del caso	236
Anexo 2.2. Cuestionario estructurado	261
Anexo 2.3. Ficha técnica sobre el cuestionarios	265
Anexo 2.4. Sondeo de opinión	266
Anexo 2.5. Preguntas guía de los grupos focales	267
Anexo 2.6. Entrevista estructurada sobre eficacia	268
Anexo 2.7. Entrevista estructurada sobre eficiencia	270
Anexo 2.8. Entrevista estructurada sobre efectividad	271
Anexo 2.9. Entrevista estructurada a instructores	272
Anexo 2.10. Lista de verificación	273
Anexo 2.11. Protocolo de observación	274
Anexo 2.12. Entrevista profunda a egresados	275
Anexo 3.1. Proyectos aprobados por el BM	276
Anexo 3.2. Costo promedio de una EIPS	277
Anexo 3.3. Diagrama del ciclo de proyectos del Banco Mundial	278
Anexo 3.4. Círculo Virtuoso de la medición y evaluación del desarrollo social	279
Anexo 3.5. Indicadores de seguimiento y evaluación de ProEmpleo	280
Anexo 3.6. Parámetros para la evaluación de proyectos sociales sugeridos durante el Taller de Reflexión	281
Anexo 3.7. Indicadores de superación de la pobreza y la marginación de la SEDESOL	282
Anexo 4.1. Resumen del análisis semiótico	284
Anexo 4.2. Mapa conceptual de la participación y rendición de cuentas	285
Anexo 4.3. Mapa conceptual de la Evaluación de Impacto y la Rendición de Cuentas	286
Anexo 4.4. Mapa conceptual del Sistema Integral de Información para la Evaluación	287
Anexo 4.5. Mapa conceptual de Evaluación Integral de los Programas Sociales	288
Anexo 4.6. Mapa conceptual de la Estrategia Integral de Evaluación	289
Anexo 4.7. Taxonomía de relaciones entre enunciados discursivos	290
Anexo 4.8. Relaciones entre enunciados discursivos de la EIPS	291

INTRODUCCIÓN

La historia de esta investigación tiene su origen en el proyecto de evaluación de impacto de programas de microfinanzas en el cual tuve la oportunidad de colaborar en el año 2001, representando a la Universidad Iberoamericana en el equipo de investigadores compuesto por miembros de diferentes universidades de África, Latinoamérica y Canadá. El proyecto estaba patrocinado por una agencia internacional de investigación sobre el desarrollo y contaba con apoyos de instancias gubernamentales del sector financiero de cada país. El enfoque de mercado y el tratamiento econométrico eran aspectos distintivos del proyecto, que inspiraban confianza a los patrocinadores.

El proyecto tenía dos componentes básicos. El primero era explorar los cambios en las condiciones de vida de beneficiarios de programas de microfinanzas después de participar en ellos. Cuestionarios dirigidos a beneficiarios constituían el instrumento de generación de información de campo. El diseño del cuestionario tenía como referentes para medir los cambios, indicadores microeconómicos de la actividad productiva. La redacción de los reactivos incluía términos como punto de equilibrio o índice de retorno de la inversión, los cuales eran significativos para los investigadores, quienes en su mayoría tenían una formación en economía.

Sin embargo, el diseño del instrumento no consideraba el contexto y prácticas cotidianas de la población objetivo, la cual en general no había cursado la educación básica, vivía en su mayoría en zonas marginadas (rurales y urbanas) y para quienes la participación en los programas de microfinanzas tenía significados que entrelazaban lo económico con lo familiar, lo comunitario, lo psicológico, lo festivo, entre otros aspectos. Al comentar en las reuniones de trabajo esta situación, la respuesta que se me ofrecía era que lo importante era la consistencia del instrumento de recopilación de información en relación al modelo econométrico que lo sustentaba; la población objetivo y sus formas de reconocer y valorar su mundo de vida, era una cuestión que no

estaba contemplada en el modelo matemático que representaba la conexión entre las variables de las hipótesis del marco teórico del proyecto. El lenguaje utilizado en el instrumento se percibía como “el correcto”, porque era algo “universal”; no se les había ocurrido pensar que la población de la muestra a quien se iba a entrevistar pudiera no entenderlo. En todo caso se asumía que se trataba de una cuestión secundaria, que podría ser resuelta a través de la contratación de entrevistadores expertos¹ que obtendrían la información requerida sin dificultad.

El segundo componente sobre el que se tenía un particular interés era indagar el nivel de estandarización alcanzada en los distintos niveles de los sistemas de microfinanzas nacionales, como efecto de las reformas en la normatividad del sector. Se esperaba observar si se había logrado mayor transparencia y evitar la corrupción que había ocurrido debido a la malversación de depósitos (ahorro) en organizaciones fuera del control del estado.

La información obtenida se tenía planeado ordenarla y categorizarla dentro del modelo matemático elegido, a partir del uso de sofisticados dispositivos de tecnología computacional especializados en cálculos econométricos, lo cual aseguraba la validez de los resultados. Asimismo, en el diseño del proyecto se contemplaba como productos a entregar una vez que la investigación hubiera concluido, los reportes dirigidos a instituciones financieras internacionales e instituciones gubernamentales nacionales como evidencia de la eficiente gestión pública para combatir la pobreza.

Paralelamente dentro de la Universidad se estaba desarrollando un proyecto de evaluación de impacto de programas sociales (EIPS), a petición de una asociación civil de microfinanzas en el Estado de México, orientada a población en situación de pobreza y marginalidad, cuyas oficinas estaban dentro del área de la comunidad que atendían. Invité a realizar unas prácticas de campo a un grupo de egresadas de la Maestría en Sociología y a un grupo de estudiantes de pregrado que cumplieran su servicio social, quienes estaban interesados en el tema del desarrollo y la evaluación de impacto. Desde que iniciamos las actividades de planeación del proyecto se fue conformando un espacio de reflexión sobre los límites y alcances de la evaluación; se discutía el tipo de preguntas de investigación que correspondían a la preocupación práctica de la

¹ Para estos entrevistadores expertos el cuestionario era considerado una entrevista estructurada que debía aplicarse sistemáticamente de acuerdo a reglas predeterminadas sobre las preguntas y respuestas y su secuencia. El ritmo de comunicación estaba controlado bajo un estándar. Todo esto era parte de la simulación de neutralidad en su aplicación.

organización y al estado del arte en los estudios especializados en el tema; las técnicas que podían generar la información que respondiera a las preguntas de investigación; la forma en que nos afectaba el realizar este trabajo; y sobre todo la relación entre las microfinanzas y las condiciones de vida de los beneficiarios del programa.

El proceso de investigación de campo incluyó la aplicación de un cuestionario para sondear la apreciación de la calidad de los servicios de microfinanzas y sus repercusiones en la vida de los beneficiarios. También se hicieron grupos focales a los cuales asistieron representantes de agencias internacionales que le proporcionaban financiamiento, invitados por la organización. Estos representantes enfatizaban tanto el uso de protocolos que incluían un conjunto de dispositivos tecnológicos² para registrar la información; como la necesidad de estandarizar la conducta de los mediadores de las discusiones grupales para asegurar la “objetividad” en el tratamiento del problema; y desaprobaban un desempeño que partiera de una relación empática con el grupo.

Frente a la percepción de neutralidad de esta aproximación a la evaluación del programa social, en términos de una intervención descontextualiza, una sesión de los grupos focales fue interrumpida por los disparos de unos intrusos que asaltaron las oficinas de la organización intentando llevarse el equipo de cómputo y los precarios depósitos de los beneficiarios. Después de este incidente, el trabajo de campo se abortó por considerar que no se tenían las condiciones de seguridad necesarias para continuarlo. Hubo cambios en la estructura de la organización y se perdió el contacto que se tenía con la Universidad³.

En el 2002 entré al doctorado. Seminarios de sociología del desarrollo, metodología de las ciencias sociales, sociología y antropología de las organizaciones, combinados con la participación en foros académicos sobre evaluación de programas sociales, sobre el tercer sector y la pobreza; y actualización continua sobre formación para el trabajo, redes sociales, globalización y análisis cultural fueron los elementos de la currícula acorde a la línea de investigación que me interesaba.

Con estos antecedentes llegué a una entrevista con la directora de la Fundación ProEmpleo Productivo A.C., quien me planteó el interés de que la Universidad llevara a cabo un estudio del efecto del programa de capacitación para microempresarios que se

² Tales como videograbadoras y grabadoras de voz.

³ Fruto de la sistematización de la experiencia es un artículo académico [Conde y Andrade, 2004].

ofrecía desde 1998 y que constituía la columna vertebral de la intervención social desarrollada por esta fundación.

La directora me mostró una carpeta que contenía el informe de un estudio realizado en el año 2000 para conocer la situación de las personas que habían tomado la capacitación. En el informe se aclaraba que se había diseñado y aplicado un cuestionario de 90 preguntas, el cual había servido para elaborar un diagnóstico situacional y al mismo tiempo evaluar los servicios de ProEmpleo. Se presentaban los resultados estadísticos en cuadros y gráficas y se hacía una descripción de los mismos.

Había aprendido que la expectativa compartida entre las instituciones de gobierno, las instituciones académicas y las organizaciones de la sociedad civil (OSC), sobre la evaluación de impacto de una política, programa o proyecto social se ajustaba al tipo de informe que estaba frente a mí. Este tipo de informe tenía una orientación técnica especializada, apoyada en principios positivistas que asumían como única forma de conocimiento científico el que tenía una validación estadística y se transmitía como una aplicación científica universal, que aunque proporcionaba descripciones valiosas sobre algunas características demográficas y econométricas, dejaba un vacío sobre la dimensión social en la que se “cocinan” las prácticas de desarrollo para superar la pobreza, marginalidad y vulnerabilidad.

La manera de hacer una evaluación se asumía como un procedimiento técnico preciso y se soslayaba el efecto que tendría en la representación social sobre el programa social que constituía su objeto de estudio. A pesar de que se aceptaba que la evaluación era un componente importante para dar transparencia y para asegurar la eficacia de la gestión sobre asuntos de carácter público, no se reconocía que dicho procedimiento técnico imponía un contenido y una forma para observar y entender prácticas sociales orientadas a generar, concretar, influir y servir al bienestar social, familiar, político, económico, de la gente.

En contraste, yo tenía algunas conjeturas que asociaban la evaluación de impacto con la construcción de lo público, es decir, del espacio donde confluyen distintas personas con distintos marcos de referencia que al interrelacionarse articulan un marco conceptual común cuyo sentido traspasaba los límites técnicos. El reto era integrar un estudio socio-técnico como propuesta de evaluación y analizarlo como un fenómeno socio-cultural de construcción de un espacio público que articula diferentes actores

sociales, genera una red de conocimientos sobre estrategias para combatir la pobreza, constituye la realidad social y participa activamente en crear y sostener las relaciones entre los individuos y grupos en el campo de las prácticas de desarrollo social.

En otras palabras, el proyecto buscaba exhibir que la evaluación de impacto y la política pública social están entrelazadas en un proceso continuo de participación social y rendición de cuentas, en donde la evaluación de impacto sistematiza la actuación de la política social y la política social se alimenta de la evaluación de impacto.

Es así como se fue delineando este proyecto de investigación, mismo que se presenta de acuerdo a la siguiente estructura:

En primer lugar, en el capítulo uno, se presentan los Referentes Conceptuales a partir de los cuales se analiza sociológicamente el desarrollo y su evaluación como un fenómeno socio cultural. No se trata de definir qué es la evaluación o de presentar los resultados de una evaluación, sino de explicar la función social que tiene en el campo de las prácticas del desarrollo. Esta función social tiene que ver con la organización social de sentido que constituye un esquema de percepción de la realidad social del desarrollo, el cual determina por una parte una interpretación del objetivo del desarrollo y cómo alcanzarlo; y por otra, el papel que tienen los agentes en el campo de las prácticas sociales en torno al desarrollo.

En este capítulo se presenta la axiomática que pretende explicar este fenómeno socio cultural dentro de un campo de poder, la cual fue el disparador y se fue consolidando a través del proceso de investigación. El modelo de representación de esta axiomática, da sentido a las preguntas de investigación que determinan el problema de investigación que guía el trabajo de investigación para encontrar respuestas: volver observable el fenómeno socio cultural del desarrollo y su evaluación. Estas preguntas demandaron determinada información que tuvo que generarse a través de determinados instrumentos de recopilación, de análisis e interpretación. En este capítulo se describe la estrategia de investigación, enunciando los propósitos, las hipótesis y las fuentes utilizadas para generar la información que se sometió al análisis y la interpretación que aquí se presenta.

El capítulo dos titulado “Una mirada a la evaluación tal y como se hace”, narra el estudio de caso que sirve para analizar la función social de la evaluación de programas sociales en el terreno de las prácticas cotidianas del desarrollo. La

investigación en el terreno se realizó durante el año 2004 y 2005 y quedó documentado en el libro Evaluación de Impacto y Política Social [Andrade, 2006]. El estudio de caso representa el punto de partida de la investigación sobre las prácticas de la gestión pública con orientación al mercado que determinan un tipo de relaciones entre los agentes involucrados, y cómo estos agentes de manera dialógica y recursiva afectan las propias prácticas evaluativas.

En el capítulo siguiente, el tres, se ofrece un panorama sobre los arreglos institucionales para crear una cultura de evaluación, los cuales son parte de la gestión pública en el proceso de transformación del modelo de desarrollo orientado al mercado. Se identifican y analizan el conjunto de reglas y de recursos de los agentes sociales involucrados en la operación de programas y proyectos de desarrollo; y los escenarios espacio temporales, desde una perspectiva diacrónica y sincrónica, donde se enraizan las prácticas de los agentes sociales involucrados en el desarrollo y su evaluación.

En el capítulo cuatro, “Una cultura en construcción”, bajo una perspectiva semiótica, se analizan los patrones de significación del discurso movilizados para precisar los efectos esperados y obtenidos de los programas del estado para lograr el desarrollo social. Las palabras utilizadas en la política social del estado orientada hacia el mercado, los significados construidos socialmente y el modo en que se relacionan ambos constituyen un sistema de convenciones (lenguaje de contención), que funciona como esquemas para el diario hacer de los agentes que participan en los programas sociales y la evaluación de sus resultados y efectos.

En el capítulo cinco subtítulo “Los mecanismos de transmisión”, se describen los medios técnicos en virtud de los cuales la forma simbólica de la evaluación es producida y transmitida: el manual, las acciones evaluativas, los programas de educación continua y la comunicación informal. Cada uno de los objetos, discursos y acciones de la evaluación de programas sociales pueden ser suprimidos, vigilados, almacenados, descontextualizados a partir de mecanismos que determinan las prácticas evaluativas cotidianas.

El foco de atención en el capítulo seis son los procesos a través de los cuales se valoriza económica y simbólicamente la evaluación como fenómeno socio cultural. Se explica cómo el peso de estas valoraciones es desigual, en función de las posiciones que ocupan los productores y receptores dentro de un contexto socialmente estructurado.

Para terminar, en el Epílogo se discute la estructura del taller de reflexión, incorporado como un componente innovador de la evaluación de impacto, producido durante el estudio de caso y su injerencia en la configuración de los espacios públicos. Asimismo en este capítulo se formulan, con fundamentación procedente de la propia investigación, algunas proposiciones personales y paradojas relativamente originales que enriquecen la perspectiva de análisis y la comprensión general de las prácticas de desarrollo⁴, y que a la larga pueden generar otras investigaciones que refuercen la masa crítica de conocimiento de la disciplina sociológica sobre las prácticas sociales en este campo.

⁴ Durante el curso de este trabajo de investigación algunas conclusiones o análisis fueron discutidas en forma de ponencias y publicaciones: el libro *Evaluación de impacto y política social* [Andrade, 2006] documenta los hallazgos de los efectos del programa de capacitación del estudio de caso; en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología se abordó la dimensión política de la evaluación [Andrade, 2005a]; en el Congreso sobre el Tercer Sector en México [Andrade, 2005b] se comentó la importancia de la gestión de los proyectos sociales para la medición del desarrollo; se encuentra en proceso de edición el artículo “Evaluación de impacto y resignificación de lo público” [Andrade, 2006bis].

Capítulo 1

LOS REFERENTES CONCEPTUALES

En agosto de 1999 el subsecretario de egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, señaló como uno de los retos de las políticas públicas para el combate a la pobreza extrema, a la evaluación y la continuidad de los programas sociales.

La evaluación es un elemento que emana de la política social y que al mismo tiempo la legitima. Los programas sociales como su evaluación han dejado de ser un dominio exclusivo del gobierno y cambian a ser un asunto en el que también participan otros agentes sociales particulares o grupos de agentes. La política social del gobierno se traslada de una orientación asistencial hacia una orientación técnica de buenas prácticas de gestión pública en la cual son responsables diferentes agentes¹ o grupos de agentes sociales.

En este trabajo se discute cómo la evaluación de programas sociales resignifica el espacio público. Con base en el análisis del caso de la evaluación del programa de capacitación para microempresarios de la Fundación Proempleo Productivo A.C. (ProEmpleo), se argumenta que la evaluación de programas sociales no es sólo una cuestión técnica operada por expertos; sino que se trata de una de las prácticas de contabilidad social, que a iniciativa del gobierno llevan a cabo diferentes agentes sociales, que logra imponer

¹ La noción de agente alude a los actores de las prácticas de evaluación, quienes son individuos que ocupan posiciones dentro de la estructura de este campo social, sus actos están regulados por dicha estructura y al mismo tiempo están dotados de sentido. La actuación de un individuo puede seguir distintas trayectorias dentro de un contexto constituido por una corriente de sucesos en proceso independientes del agente. Por lo que se colige que no existe un futuro predeterminado [Giddens, 1997:97].

significaciones e imponerlas como legítimas porque se le reconoce una autoridad técnica, disimulando las relaciones de fuerza que la sustentan.

La evaluación de programas sociales es un fenómeno socio cultural, tiene que ver con la organización social de sentido que constituye un esquema de percepción de la realidad social del desarrollo, el cual determina por una parte una interpretación del objetivo del desarrollo y cómo alcanzarlo; y por otra, el papel que tienen los agentes en el campo de las prácticas sociales en torno al desarrollo.

En este trabajo, se argumenta que estos significados operan en el mantenimiento y reproducción de las relaciones de poder de la sociedad. Desde finales de los años noventas la política social y su evaluación tienden a configurar un tipo de relaciones sociales a partir de un nuevo esquema de desarrollo orientado al mercado. En este esquema el estado redefine su responsabilidad como promotor del desarrollo y haciendo esto establece nuevas reglas para conducir la forma en que el desarrollo debe alcanzarse: construyendo un espacio público de participación social y rendición de cuentas, mismo que genera un conocimiento que legitima y ejerce un control sobre las prácticas ligadas a los programas de desarrollo y su evaluación.

Por otro lado, se plantea que el análisis sociológico de las prácticas cotidianas evaluativas permite explicar cómo operan un conjunto de discursos, acciones y objetos para modelar las experiencias de los agentes involucrados en las “buenas prácticas de gestión pública”, y de esta manera reproducir las estructuras de poder. El trabajo de investigación presentado aquí, sostiene que este modelamiento es posible por el poder “técnico” de la contabilidad social. A través del análisis del caso, se señala la complejidad de la evaluación como forma simbólica que se produce, transmite y valora en función de una estructuración social caracterizada por un campo de tensiones y un proceso histórico específico.

Esta aproximación a la evaluación de impacto de programas sociales parte de cuatro **relaciones teóricas** sobre estas prácticas:

1. Se inscriben dentro de un **campo de fuerza** contextualizado y estructurado socialmente en donde los agentes sociales involucrados ocupan posiciones que representan un acceso diferencial a los recursos.
2. Incorporan un **lenguaje de contención** a través del cual los agentes sociales involucrados se comunican, se identifican y se distinguen de otros, se asignan atributos

a unos y a otros tipos de agente. Este lenguaje de contención los unifica, pero no agota todos los aspectos implicados en la experiencia cotidiana de estos agentes sociales.

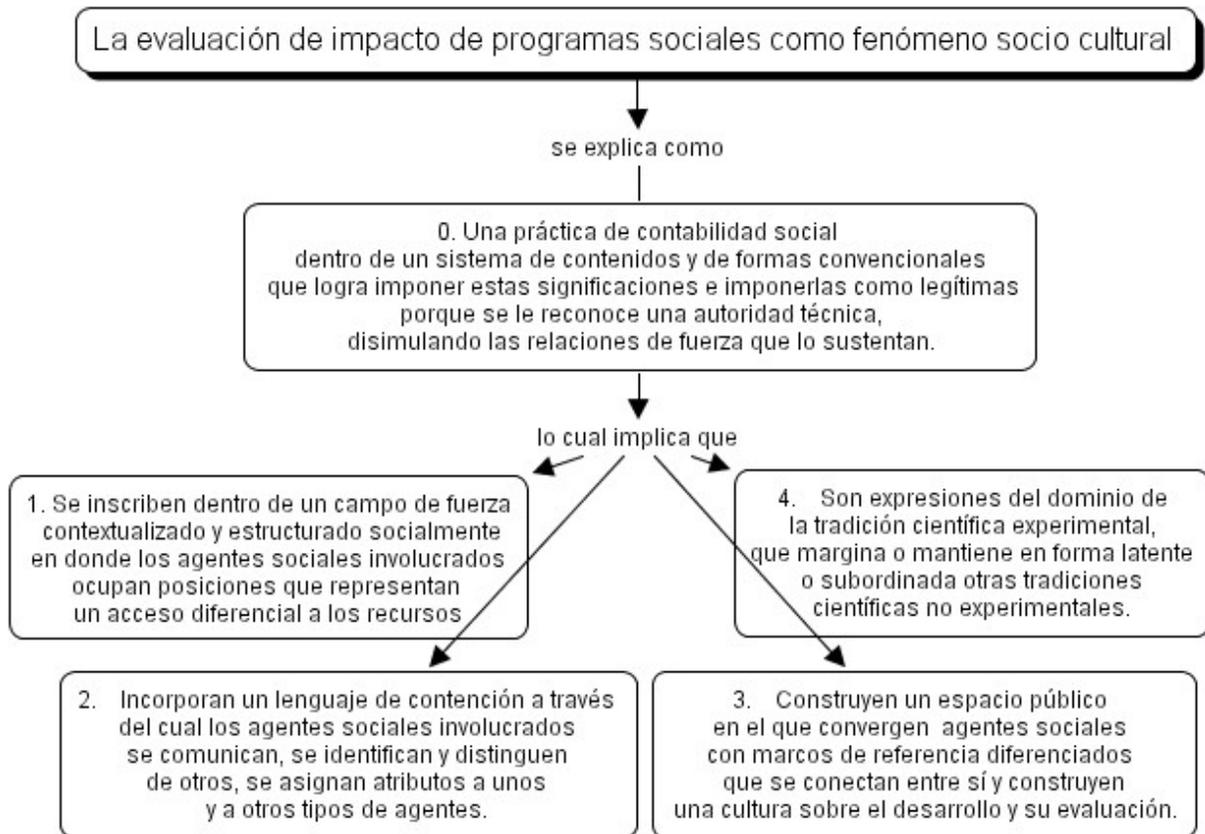
3. Los agentes involucrados construyen un **espacio público** en el que convergen agentes sociales con marcos de referencia diferenciados que se conectan entre sí y desarrollan una cultura sobre el desarrollo y su evaluación.
4. Son expresiones del dominio de la **tradición científica** experimental, que margina o mantiene en forma latente o subordinada otras tradiciones científicas no experimentales.

A lo largo del trabajo de investigación llevado a cabo se desmontaron las prácticas evaluativas del estudio de caso, como una reflexión de segundo orden respecto de un caso históricamente fechado y ubicado en un espacio social, que puede ser considerada como una aplicación particular de los axiomas que pretenden explicar otros casos que son expresiones del mismo fenómeno socio cultural. El caso estudiado sirve de punto de partida para la construcción del modelo explicativo pero no se limita a él, sino que se propone con un carácter teórico-metodológico de mediano alcance para explicar el desarrollo y su evaluación como fenómeno socio cultural.

A continuación se presenta el modelo de representación en forma de axiomática del desarrollo y su evaluación.

1.1 Axiomática

Mapa 1.1. Mapa Conceptual de la Axiomática del Desarrollo y su Evaluación



1.1.0. Una práctica de contabilidad social

La evaluación de programas sociales se explica como una práctica de contabilidad social, dentro de un sistema de contenidos y de formas convencionales, que logra imponer estas significaciones e imponerlas como legítimas, porque se le reconoce una autoridad técnica, disimulando las relaciones de fuerza que la sustentan. Este axioma general enuncia la autonomía relativa de la dimensión simbólica de las prácticas evaluativas respecto de las condiciones materiales de su producción, transmisión y valoración; depende de estas condiciones pero al mismo tiempo tiene su propia lógica.

“En el periodo 2000-2004, se registró una disminución en los niveles de pobreza en nuestro país y particularmente de la población viviendo en condiciones de pobreza alimentaria.

La pobreza alimentaria se redujo en 30 por ciento, al pasar de 24.2 por ciento a 17.3 por ciento entre 2000 y 2004.

5.6 millones de personas dejaron de ser pobres alimentarios entre 2000 y 2004.

Esta tendencia ha sido confirmada por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por el estudio del Banco Mundial *La Pobreza en México*".

[<http://www.sedesol.gob.mx/acciones/pasossedesol.pdf> consultado el 13-12-05]

En las prácticas de evaluación se interrelacionan diferentes actores para medir y ubicar logros y errores de las políticas sociales, en términos administrativos de planeación y catastro general de resultados, lo que genera un conocimiento capaz de incidir sobre los hechos que registran y las relaciones entre los agentes involucrados. A través de la evaluación el desarrollo se reduce a una estadística que corresponde a un conjunto de categorías sociales estereotipadas.

La selección de significados está contextualizada por la estructura de relaciones significantes que expresan mejor los intereses del estado para llevar a cabo una contabilidad social. El éxito de la significación está en función del reconocimiento de legitimidad de los contenidos (qué se dice) y de las formas (cómo se dice), cuya explicitación y formalización en reportes de gestión pública sigue al sentido práctico² construido a través de las experiencias cotidianas de producción, transmisión y valoración de la evaluación.

La estadística proporciona el referente para construir la imagen de la evaluación como una tarea racional y objetiva cuya función es explicar con una base empírica y según una lógica deductiva, los fenómenos del desarrollo. Se identifica una preocupación por explicar la problemática del desarrollo, por los hechos sociales que constituyen su realidad objetiva, susceptible de ser captada por medio de la estadística, la cual cumple con las normas del método científico.

El uso de la estadística, en esta perspectiva, parecería que sigue la primera y la más fundamental regla metodológica del análisis social que presenta Durkheim en el prefacio a la segunda edición de *Las reglas del método sociológico*, la cual plantea que los hechos sociales deben ser considerados como cosas, es decir como datos exteriores, fuera de esquemas

² Utilizo la noción de sentido práctico en el sentido que le da Pierre Bourdieu para quien en la vida cotidiana los agentes sociales se ajustan a las situaciones utilizando los recursos de un aprendizaje, a la manera de un hábito incorporado que proporciona una disposición hacia la acción sin tener que estar reflexionando y calculando todos los pormenores de la situación, para percibirla, decidir y actuar. [Bourdieu, 1972, 1980, 2002]

esencialistas, idealistas o personalistas. Sin embargo en el terreno de las prácticas evaluativas este sentido durkheimiano que cumple una función de vigilancia epistemológica en la construcción del conocimiento de lo social, se pierde y en su lugar se observa que el muestreo y otros refinamientos tecnológicos del tratamiento estadístico en general se convierten en parte de un artefacto que se consagra como el único método adecuado.

El método puede cumplir con los requisitos de rigor científico, sin embargo la construcción simbólica de ser el **único** y válido para cualquier tipo de pregunta sobre la evaluación de programas sociales, representa una estrategia ideológica, porque dicha metodología no se presenta como el resultado de un arreglo institucional que sirve a determinados intereses de las instituciones gubernamentales, el cual estuvo restringido a un tipo de agentes con determinadas características. Se soslaya el hecho de que la conformidad con estos patrones metodológicos es necesaria para obtener reconocimiento social, sólo los trabajos que se alinean con estas normas son aceptados, publicados, replicados.

“Existe el determinismo de los principios de conocimiento que reinan, de forma imperativa y oculta, sobre los espíritus (los paradigmas), que están ligados a condiciones culturales, sociales, psicológicas e históricas dadas. Son las rigideces que se mantienen en el mundo de las exigencias y sistemas de ideas por la sacralización, la canonización y el dogmatismo” [Morin, 1995:44].

Desde la perspectiva epistemológica, las estadísticas sobre los efectos de los programas sociales son abstracciones, que consideran a los agentes involucrados separados de la red de relaciones en las que interactúan y se comunican. Esto no sería problema si no se tomaran las medias, índices, coeficientes, o cualquier otro resultado de cómputo como algo definitivo, en lugar de buscar que dichas abstracciones se modelen a partir de la complejidad concreta de las relaciones sociales del desarrollo, se respete la articulación con la multiplicidad de casos individuales, tanto como con los movimientos de ciertos grupos sociales que pueden ser diferentes a los resultados promedios; y se comparen los resultados con las evidencias obtenidas a través de otras fuentes de información que pueden apoyarse entre sí y fusionar elementos.

“Las cifras como tales nunca se niegan a ser combinadas con otras cifras y, en general, la correspondencia o no correspondencia con una realidad objetiva no es un hecho que, como

se dice, ‘salte a la vista’³. El problema de las abstracciones estadísticas no es que sean abstracciones sino que pueden ser malas abstracciones que se toman como la única fuente de información con reconocimiento legítimo de validez científica.

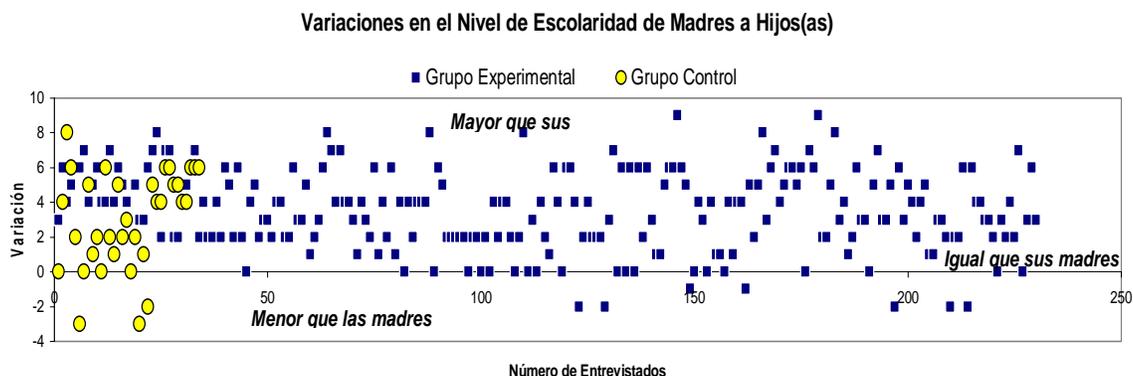
Por ejemplo en el discurso del desarrollo con enfoque de mercado, los pobres se definen en función de un ingreso considerado bajo. En el estudio de caso, respecto de los ingresos familiares, los egresados que realizan su actividad productiva dentro de su hogar se dividieron en dos grupos: 20.6% tenían un ingreso entre \$1,001 y \$3,000 pesos y el 23% percibían más de \$15,000 pesos. A pesar de estas diferencias, a través de otras técnicas de recopilación y tratamiento de información, como los grupos focales y las entrevistas profundas, se pudo establecer una constante entre los egresados: una situación de vulnerabilidad ligada no tanto con el nivel de ingresos promedio, sino con las fluctuaciones imprevistas de este ingreso.

En este orden de ideas, el uso de la estadística en el terreno actual de la evaluación de programas sociales, se vuelve dominante y se convierte en un instrumento de poder. Para explicar este proceso, estoy de acuerdo con Talal Asad [Asad, 1994] en que la estadística se contrapone a las representaciones de la realidad que caracterizan los fenómenos sociales como unidades culturales totales propias de un espacio y un tiempo determinado. En su lugar la estadística presenta el proceso y resultado de prácticas enumerativas de experiencias directas que rompen con la unidad de tiempo y espacio de un fenómeno social porque no busca proporcionar un conocimiento completo de un fenómeno sino que, actuando contra la incertidumbre, instituye la comparación de características individuales separables de los fenómenos sociales según las nociones de varianza y de correlación. Esto se observa en el estudio del caso.

“En el estudio se encontró una variación amplia entre el nivel de escolaridad de las madres de los egresados del programa de capacitación con respecto al nivel de escolaridad que ellos han alcanzado. Más del 80% de los hijos(as) tienen un nivel de escolaridad 2 a 8 veces **mayor** que sus madres, tanto en el grupo experimental como en el de control.” [Andrade, A., 2006]

Variación = Nivel de Escolaridad de los Hijos(as) – Nivel de Escolaridad de las madres.

³ La cita es del libro *Statistique et experience* de Fracois Simiand citado por Bourdieu [Bourdieu, 1975:236]



Eventos de gran escala y complejidad, como la situación de pobreza de la población objetivo de los programas sociales, tienen una amplitud y variación espacial y temporal que obstaculiza la posibilidad de identificar los componentes que son típicos en dichas condiciones a través de la observación directa de personas concretas. El gobierno requiere de mecanismos que puedan manejar los cambios continuos y diferenciados de la población y de opciones para construir los problemas sociales con los que tiene que lidiar. Esta necesidad lleva a buscar en la ciencia una introducción intelectual a la realidad social, una disposición racional capaz de aprehender dicha realidad a partir del conocimiento sobre una muestra de características de los fenómenos sociales que sea manipulable.

Hay evaluaciones monumentales desarrolladas por instituciones académicas con prestigio internacional a petición de instituciones gubernamentales, financiadas por instituciones financieras internacionales (IFI), con una fuerte visibilidad que sirven para testimoniar la medida en la que se ha avanzado en combatir la pobreza. En ellas se busca legitimar lo bien que están desempeñándose las IFI y las instituciones gubernamentales, como una fórmula de éxito que “puede repetirse y llegar a ser espectáculo” [Scott, 1998:62]. De ellas se habla en el capítulo seis.

La estadística y la teoría de la probabilidad tienen un efecto tanto sobre la evolución de las prácticas políticas como sobre las prácticas epistemológicas. Para las prácticas políticas conocer a la población objetivo de reformas sociales, por ejemplo los desempleados, las personas que no tienen una vida productiva, es importante porque son grupos que por sus condiciones representan un riesgo para sí y para otros: son obstáculos para el desarrollo.

“La pobreza y la marginación son los mayores enemigos de nuestro país, son un pesado lastre que hemos arrastrado por generaciones. Constituyen nuestro desafío más apremiante porque impiden a las personas ejercer sus derechos elementales de alimentación educación, atención médica, trabajo seguro y bien remunerado, vivienda, recreación y deporte” [Mensaje del Presidente de la República, Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006].

Con la estadística, conocerlos significa coleccionar y clasificar los distintos tipos sociales que conforman a esta población. El efecto epistemológico es que el objeto de estudio se construye como un conjunto de unidades diferenciadas, “especímenes”, que representan la clasificación del sistema total.

Los resultados del caso establecen que “el perfil demográfico de la población de egresados del programa (grupo experimental) tiene las siguientes características:

El 67.5% de los entrevistados en el grupo experimental residen en la Ciudad de México; de ellos, el 63.79% tienen su domicilio en colonias populares y el 36.20% reside en colonias de lujo y residenciales. El 18% de los egresados residen en la Delegación Gustavo A. Madero, el 11% en Coyoacán, el 9% en Benito Juárez, el 8% en la Cuauhtémoc que en conjunto equivale al 46% del total” [Andrade, 2006].

La realidad social se transforma en un universo que puede expandirse y contraerse, segmentarse o combinarse, dependiendo de los objetivos programáticos bajo los cuales se usa, sin considerar las características de los objetos que enumera. Promedios, razones, porcentajes que no sólo sumarizan las características de dicha población sino que aplican dispositivos para encontrar la asociación entre los factores sociales que el observador tiene que recopilar, es decir, invaden la cotidianidad de las prácticas evaluativas. El tipo de conocimiento que se acumula es una respuesta a la necesidad de fijarse en la heterogeneidad que debe ser administrada. Es una herramienta de intervención política en función de la capacidad de representación que adquiere. Un ejemplo es el principio *ceteris paribus* de los modelos econométricos, que afirman que los resultados que sostienen son tales en tanto las otras variables no consideradas en el modelo permanezcan constantes.

Se asume que lo importante es la precisión del dato que se “extrae” de los agentes sociales. “Es un saber que se apoya en una noción de individuos que hacen elecciones en una variedad de situaciones sociales” [Asad, 1994:74]. Los resultados pueden comunicarse, probarse, alterarse, porque es posible someterlos a procedimientos para ser recalculados con base en ciertos parámetros (bajo la lógica del pensamiento homogéneo del lenguaje de contención), independientemente de la confrontación de una experiencia de conocimiento

personal con otra experiencia de conocimiento personal⁴. La estadística representa un “lenguaje duro” apoyado en evidencias empíricas, que representa una forma de intervención discursiva por cuyo conducto los modos de vida de la gente se transforman en tanto se resignifica estadísticamente las condiciones materiales de los beneficiarios.

Las mediciones de EIPS pasan a ser una mercancía, un factor de intercambio en el campo del desarrollo. Precisamente porque los indicadores son unidades abstractas que no están ancladas en una ecología cultural específica pueden parecer un tipo de equivalencia universal que es manejable y útil para el análisis comparativo de los índices de pobreza entre los países, de un año a otro. “La lógica burocrática y la orientación al mercado van de la mano” [Scott, 1998:58] para normar la conducta conveniente, transparente y responsable, que sostenga la gobernabilidad que necesita el libre mercado, para dar constancia de la eficiencia del estado en el campo del desarrollo. En medio está la seguridad del sistema político y su institucionalidad sin cuestionamiento.

En el debate sobre la contabilidad social, James Scott [Scott, 1998] habla de que la transformación de la sociedad en objeto cuantificable responde a la necesidad del estado de hacer legible y simplificar la sociedad para regularla y controlarla. En este sentido el acto de medir es un acto marcado por las relaciones de poder. Se seleccionan algunas observaciones de aspectos con importancia oficial utilitaria en detrimento de otros aspectos sin relevancia oficial pero que son componentes estructurales de la cultura local; los hechos para ser considerados tienen que ser documentados como algo estático, agregable, con base en cálculos simples resumidos, replicables, que ignoran distinciones, sólo controlan, identifican y administran.

El caso que sirve de objeto para el análisis sociológico, produjo tablas con datos segmentados de los tipos de resultados, procesos y efectos del programa de capacitación evaluado, parte de las evidencias consideradas fueron las hojas de balance entre recursos disponibles, ejercidos y comprobados y el nivel de cumplimiento de metas comprometidas.

⁴ Giddens acuña la expresión “secuestro de la experiencia” que “alude a los procesos interconectados de ocultamiento que apartan de las rutinas de la vida ordinaria los fenómenos” de la anomia social como la criminalidad, la sexualidad, la pobreza. En el caso de las estadísticas de la EIPS y su relación con la superación de la pobreza se trata de un secuestro organizado porque “la seguridad ontológica que la modernidad ha conseguido en el plano de las rutinas cotidianas supone la exclusión institucional de la vida social de problemas existenciales fundamentales que plantean a los seres humanos dilemas morales de máxima importancia” [Giddens, 1998:199] tales como el principio de solidaridad y de equidad social.

“La lógica del estado y de la ciencia estadística van de la mano” [Scott, 1998:15], para cuidar que el diseño e implantación de los proyectos, programas y políticas hagan más fácil para los evaluadores la tarea de contar, manipular, medir y ubicar los impactos en el bienestar de la población. La estadística y la representación gráfica de los resultados proporcionan una geometría cuyo propósito es proyectar el arquetipo de regularidad, limpieza de apariencia, que asocia las condiciones de asepsia del laboratorio con una tabla con estadísticas oficiales, como símbolo de una buena administración.

La profesionalización de la política social como una “buena práctica de gestión pública” requiere un perfil profesional orientado a las habilidades de cálculo estadístico, porque está la consideración de llevar a cabo la evaluación lo más apegado a las condiciones de laboratorio para que se cumplan los requisitos de validación científicos, como si fuera un máquina codificada y enseñable.

En contraste, las medidas que aplican las organizaciones de la sociedad civil (OSC) como ejecutoras de proyectos de desarrollo, añaden un sentido interno ligado a las actividades particulares que realizan. Son medidas aproximadas, basadas en descripciones densas del proceso de cambio de los beneficiarios, las cuales satisfacen los requerimientos pragmáticos de la intervención que llevan a cabo: son coherentes y consistentes con las necesidades manifiestas, sentidas, de los beneficiarios, con las lecciones aprendidas en la experiencia de intervención social, con los principios de la OSC. “Una medida vaga puede significar más que una cifra estadística porque se refiere a la situación” [Scott, 1998:26].

“El programa transforma a las personas, sobre todo se observa el cambio cuando entran al módulo de desarrollo humano y cuando salen después de llevar todos los módulos de capacitación. Recuerdo rostros que reflejaban angustia durante alguna de las dinámicas y como cambian sus expresiones al identificar recursos de los que disponen que no sabían que tenían” [Fragmento de entrevista con un instructor de ProEmpleo].

Los registros internos no se construyen espontáneamente bajo metodologías empiricistas, pueden tener un rigor en cuanto a la consistencia y coherencia de su construcción a partir de la sistematización de las prácticas cotidianas porque la evaluación es un asunto interno que incluye la complejidad, ambigüedades y paradojas, donde la única respuesta plausible sobre el impacto del programa es “depende de” [Scott, 1998:64], porque los beneficios no son algo permanente y unívoco. Esto provoca que estos registros sean ilegibles

para la administración y para la seguridad del estado: las OSC saben qué pasa pero su patrón de distribución de recursos públicos puede infra o sobrevalorar aspectos de la política social. El esfuerzo por ajustar las medidas de la EIPS es una estrategia de alinear los propósitos de las instituciones financieras internacionales (IFI), los presupuestos de las instituciones gubernamentales, el capital de trabajo de las OSC, con el valor que generan los proyectos, programas y política sociales para la población objetivo, es decir las prácticas de EIPS se convierten en “un escenario de micropolítica” [Scott, 1998:28].

De manera paradójica, la contabilidad social es un arma que se esgrime para prevenir que la política de desarrollo se politice, que haya corrupción o discrecionalidad en la asignación de recursos públicos. Si un proyecto se sale de las previsiones del estado, las autoridades de las instituciones gubernamentales desean estar en condiciones para moverse con rapidez y con dirección hacia la contención o supresión de aspectos anómicos, sin depender del conocimiento de las OSC, sino basados en registros repetitivos, que siguen una lógica enumerativa y que están centralizados, los cuales son fácilmente administrados y supervisados con vistas a planear y distribuir recursos.

1.1.1 El campo de fuerza

La EIPS se explica como una práctica de contabilidad social que disimula las relaciones de fuerza que la sustentan: se inscribe dentro de un campo contextualizado y estructurado socialmente en donde los agentes involucrados ocupan posiciones que representan un acceso diferencial a los recursos, que se traduce en tensiones (relaciones de fuerza) entre ellos. Se trata, en otras palabras, de que la evaluación contribuye a estructurar y resulta de las relaciones disimétricas entre los agentes sociales involucrados; esta situación nunca aparece en el discurso de la evaluación, pero es la condición para que sea reconocida la autoridad técnica de la misma como algo legítimo.

Para ilustrar lo anterior se puede identificar la capacidad de las instituciones de gobierno de asignar recursos federales para llevar a cabo proyectos de desarrollo y su evaluación, a partir de los criterios que establecen para que las OSC soliciten estos recursos. Las OSC siguen las reglas establecidas por otros y reciben los recursos asignados, no importa

que no correspondan al presupuesto asignado de acuerdo a la estimación de sus propias necesidades.

Los agentes que participan en las prácticas de desarrollo y su evaluación se vinculan a partir de las posibilidades de la posición que ocupan en relación a los otros agentes de este campo de prácticas sociales. Esta posición les confiere un poder y un acceso a recursos que pueden utilizar para producir, transmitir y valorar la EIPS.

En este trabajo se retoma la noción de campo social de Pierre Bourdieu [1989] para describir que las prácticas evaluativas se sitúan en un espacio social especializado en medir los efectos de la política social. Ese espacio tiene diferentes dimensiones: dimensión técnica, dimensión social, dimensión política, dimensión económica; estas dimensiones representan las coordenadas de una red de relaciones de fuerza objetivas que se imponen a todos aquellos que entran en el campo. Estas relaciones son irreducibles a las intenciones de los agentes individuales o incluso a las interacciones directas entre los agentes; se estructuran más bien de acuerdo a la lógica y jerarquía entre los involucrados de acuerdo a los recursos a los que tienen acceso.

Los diferentes tipos de recursos a los que los agentes sociales tienen acceso pueden agruparse en tres tipos de capitales: capital económico, capital cultural y capital simbólico⁵.

Las prácticas evaluativas producen, transmiten y valoran un conjunto de objetos, discursos y prácticas sobre lo que es y cómo debe alcanzarse el desarrollo, que está apegado a los intereses de los agentes que tienen un acceso privilegiado a diferentes recursos. En otras

⁵ En este trabajo se define como capital económico a las propiedades y el acceso a bienes financieros. El capital cultural agrupa a los recursos en términos de conocimientos, habilidades y disposiciones; tanto como a la propiedad de bienes culturales; así como a los títulos institucionales. El capital simbólico son los recursos que se derivan del reconocimiento social asociado a una posición.

Bourdieu precisa que el capital cultural puede existir bajo tres estados:

- a) como estado incorporado en la conducta de las personas, es decir como disposiciones o hábitos que le hacen tener una predisposición a funcionar de una manera que sea aceptable dentro de un grupo social y que por lo tanto le confiera un reconocimiento social. Es el caso de las reglas de urbanidad que un individuo sigue al relacionarse con otras personas, al comer, que pasan a ser parte de su memoria y las aplica cotidianamente sin que medie una decisión conciente;
- b) como estado objetivado bajo la forma de bienes culturales, es decir que se concreta en objetos que convencionalmente se reconocen como culturales o artísticos. Por ejemplo una escultura, una pieza musical;
- c) como estado institucionalizado que confiere la propiedad de títulos que confieren el poder de instituir, poder hacer ver y hacer creer. El título de licenciado, maestro o doctor egresado de la universidad con estudios reconocidos de pregrado o de grado por instituciones de gobierno que le dan a un individuo un estatus dentro de la sociedad y del mercado de trabajo. Se establece una tasa de convertibilidad entre el capital cultural y el capital económico. [Bourdieu, 1979]

palabras la evaluación es un sistema de formas simbólicas sobre el cual algunos agentes tienen una mayor capacidad de imponer significados que otros cuya capacidad es menor.

El análisis de las prácticas de evaluación en el contexto histórico y social de la última década revela que hay competencia, conflicto y limitaciones, respecto del acceso desigual a los recursos para que los agentes cubran sus necesidades e intereses. Desde esta perspectiva se exhibe que las relaciones que se establecen en este campo son sistemáticamente asimétricas, las cuales reproducen la estructura de poder del mundo social. Las diferencias entre los agentes se encuentran reconocidas y desconocidas al mismo tiempo en tanto las prácticas de EIPS imponen significaciones y las imponen como legítimas disimulando tras la apariencia de que se trata de un asunto técnico, las relaciones de fuerza (de poder) en las que se fundan. Esta relación teórica problematiza uno de los significados que se transmiten en el campo de las prácticas de desarrollo y su evaluación en los últimos cinco años: “la evaluación es un asunto técnico que debe ser atendido por profesionales”.

El trabajo de investigación identifica que esta dimensión técnica se manifiesta en un sentido práctico, es decir en una aptitud para moverse y orientarse en las situaciones en las que se está implicado, en un aspecto mecánico, previsible, regular y regulado, que es fruto de un hábito que se desarrolla según el tipo y volumen de capital de los agentes. A lo largo de las trayectorias individuales de los agentes se definen proximidades y afinidades, o alejamientos e incompatibilidades que pueden dar lugar a cuestionamientos sobre lo que se transmite y valora convencionalmente.

“La Dirección General de Evaluación de Programas Sociales reconoce que la evaluación y el estudio de los resultados deben ser tareas compartidas con la sociedad y especialmente con la academia. Por lo tanto, y como complemento de sus actividades, realiza estudios e investigaciones para la identificación de técnicas, metodologías y mecanismos de evaluación de los programas sociales en colaboración con instituciones académicas y centros de investigación nacionales e internacionales. Como resultado de ello, tiene la intención de formar científicos sociales que puedan desarrollar sus conocimientos y contribuyan al mejoramiento de la política social” [http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_eval.htm consultado el 15-12-05].

Es así como los objetos, los discursos y las prácticas de evaluación tienden a instituir patrones de relación que reproducen lo que se considera “correcto, obvio y/o normal”, sin explicitar que es una formación histórica del orden social. Pero esta reproducción no es mecánica sino que está abierta a rupturas, reelaboraciones, innovaciones. En el estudio de

caso, se llevó a cabo una propuesta innovativa del diseño de EIPS: el taller de reflexión, la cual fue bienvenida por los involucrados. Las instituciones de gobierno, el consejo, el staff tuvieron una disposición abierta y positiva al diálogo.

Las prácticas de EIPS configuran un campo de fuerzas en el cual no reproducen solamente un paradigma técnico sino reproducen la atribución del estado a regular las acciones en materia de desarrollo.

1.1.2 El lenguaje de contención

La evaluación como fenómeno socio cultural se explica como una práctica social dentro de un sistema de contenidos y de formas convencionales que se incorporan como lenguaje de contención que unifica a los distintos agentes involucrados: las instituciones de gobierno, la academia, las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los beneficiarios. Este lenguaje de contención no agota todos los aspectos implicados en el estar siendo histórico de los agentes sociales involucrados, pero les permite comunicarse, identificarse y distinguirse de otros, asignar atributos a unos tipos de objetos, acciones y discursos en torno al desarrollo y su evaluación.

El desarrollo social y humano, la rendición de cuentas, la participación social, la superación de la pobreza y la marginación, junto con el lenguaje de técnicas de recopilación, tratamiento y análisis de información⁶ son parte de las clasificaciones sociales de la EIPS. Están resguardadas en la ley, enclavadas en instituciones, rutinizadas en procedimientos administrativos, simbolizadas en rituales de estado y dirigen las intervenciones sociales cotidianas que operan las OSC. Estas “clasificaciones sociales” que componen la forma simbólica de la EIPS representan un arbitrario cultural, el cual se impone bajo la ilusión de que es lo mejor y lo natural para que la evaluación sea un ejercicio técnico de calidad.

“La Dirección de Evaluación, Seguimiento y Transparencia del Instituto Nacional de Desarrollo Social tiene entre sus objetivos:

1. Evaluar el desempeño y los resultados de los proyectos apoyados a nivel central por Indesol con recursos del Programa de Coinversión Social (PCS) y ejecutados por Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC).

⁶ Encuestas básica y posterior a la intervención; panel de encuestas; registros administrativos; medidas de resultados; focalización; método econométrico (aleatorización, pareo, comparaciones, doble diferencia); variables instrumentales; análisis costo-beneficio; indicadores de desempeño, estimación de un escenario contrafactual.

2. Asesorar a las OSC participantes en el PCS para la presentación de informes y ejecución de sus proyectos.
3. Realizar visitas de supervisión en campo para determinar la coincidencia del proyecto apoyado con el que esta en ejecución”. [<http://www.indesol.gob.mx/indesol/seguimiento.htm> Consultado el 12-12-05]

En este trabajo se considera que la EIPS forma lo que William Roseberry [1994] llama un “lenguaje de contención”, que opera como marco de referencia para vivir a través de y actuar hacia los ordenamientos sociales de los programas para combatir la pobreza. Ciertas formas de nombrar y de actuar son dadas con el sello oficial de aprobación, o a través de convenciones implícitas en el comportamiento cotidiano; en cambio otras se sitúan a la sombra, afectando la forma como los agentes se identifican a sí mismos y se ubican en el campo de la gestión pública de programas de desarrollo con un enfoque de mercado.

Para comprender la forma en que el lenguaje de contención de la evaluación regula las prácticas en el campo del desarrollo es necesario identificar los orígenes ideológicos y el contexto histórico en el que se inscribe, con lo cual se cuestiona la apariencia neutral de esta forma simbólica. En la medida que se explicita esta forma simbólica según el aspecto contextual y socialmente estructurado de su formación, se rompe la “ilusión de la transparencia” [Bourdieu, 1975:29] producto de la familiaridad de los agentes de este campo con el lenguaje de contención, que lleva a asumir una percepción sobre el desarrollo como marco de consideración de la evaluación como una técnica políticamente aséptica.

Asimismo se necesita analizar la situación de comunicación entre los agentes sociales que participan en el campo de las prácticas de EIPS en las que esta imposición se actualiza. En este trabajo se examina cómo las prácticas evaluativas, son parte de una disciplina⁷, mediante la cual los agentes se someten a un lenguaje de contención que los define como sujetos de cierto tipo de ejercicio, de trato y de relaciones.

⁷La noción de disciplina es parte del debate contemporáneo en ciencias sociales en el mundo: Foucault [1992], Abrams [1988], Stoler [1995], Corrigan [1985], Willis [1981] Es una noción ubicada dentro de la órbita del poder del estado y que se vincula con la cultura. Representa una búsqueda de un fundamento para la acción social general; una actualización de un mecanismo de hegemonía en el espacio-temporal; un proceso institucionalizable, organizable, regulable, administrable, calculable; una capacidad de influencia basada en la constancia, persistencia, reiteración de su aplicación.

Se inscribe en un campo de fuerzas por lo que tiene efectos paradójicos que producen binomios contradictorios mutuamente referidos: regularidad-irregularidad, normalidad-anormalidad, obediencia-transgresión, resistencia, seguimiento-desviación. Liga lo micro y lo macro. Es un esfuerzo de cerrar la brecha entre la acción individual y la interacción con la teorización sobre la estructura social.

El referente del paradigma científico positivista, se reconoce como legítimo para producir y transmitir la verdad sobre los avances logrados en alcanzar el desarrollo. La autoridad de este paradigma científico es tal porque se asume como autónoma de las relaciones de poder que lo utilizan.

Desde la disposición de las oficinas del Instituto Nacional de Desarrollo Social y sus rutinas, la fiscalización que se ejerce mediante la inspección del desempeño de las OSC, el registro en el padrón de OSC, los procedimientos de registro como los formatos de los reportes de avance de los proyectos, las publicaciones sobre los casos exitosos de proyectos de desarrollo social, son ejemplos de interpelaciones que definen en detalle formas aceptables e imágenes de actividad social y de la identidad individual y colectiva, que regulan las prácticas de desarrollo. Se imponen tanto a los agentes de las instituciones de gobierno, de las instituciones financieras internacionales, como a los académicos y a las OSC.

En este trabajo se presentan los mecanismos de transmisión y los procesos de valoración que movilizan determinados significados, suprimen y marginan otros. Asimismo se elabora un análisis semiótico del discurso del lenguaje de contención que transita entre los agentes de las prácticas de EIPS, para identificar los elementos que lo constituyen como proyecto de normalización que las diversas instancias responsables de la política social (instituciones de gobierno, instituciones financieras internacionales, instituciones académicas) impulsan para contar con una expresión unificada de categorías, de habilidades técnicas, de actitudes, cuyas premisas ontológicas y epistemológicas no se explicitan.

El lenguaje de contención no es un monolito, es un concepto que implica tanto consentimiento como lucha. Los usos y significados de la evaluación de programas sociales de distintos agentes sociales pueden reconocer el derecho de que el estado conduzca el desarrollo y su evaluación, pero no están privados de conciencia, ni son víctimas pasivas de un poder maquiavélico. Hay partes del lenguaje de contención que forman un discurso compartido, pero no todo se interpreta de la misma manera, hay alteraciones de dicho lenguaje en la medida que se contraponen con otros referentes interiorizados a partir de la experiencia y el sentido particular de cada agente o grupo de agentes en el campo del desarrollo, los cuales desde el momento en que son “pensables” problematizan la legitimidad de lo instituido por el estado.

Los agentes que participan en programas sociales y su evaluación, junto con las connotaciones cognitivas y evaluativas permisibles que constituyen el marco en el que conviven, expresan formas diversas de adaptar, rechazar, dudar, resistir dicho marco. Lo cual expresa la materialidad económica, social y política de las relaciones y poderes. Las protestas o resistencias adoptan elementos del lenguaje de contención para ser registradas y escuchadas. Por ejemplo el análisis sociológico que realiza este trabajo de investigación se apoya en un caso producido dentro de las convenciones del lenguaje de contención de la EIPS. Su orientación es hacia el cuestionamiento del poder que impone arbitrariamente la forma simbólica de la EIPS. No se establece consenso pero se erige a partir de la referencia común del lenguaje de contención en este campo social.

La EIPS es una regla indirecta que demanda un mecanismo de transmisión y la colaboración de las OSC como mediadoras del desarrollo, estas organizaciones tienen el interés de adquirir este conocimiento como condición para acceder a recursos. Un error en la documentación de la evaluación puede tener más poder y por más tiempo, que una verdad no dicha. Las categorías usadas por los agentes del estado no son propiamente medios para hacer un ambiente legible; “son la música autorizada en la cual la población debe danzar” [Scott, 1998:83].

Sin embargo, el análisis de las prácticas cotidianas de evaluación permite identificar puntos de ruptura y debilidades de las alianzas del estado con diferentes grupos de agentes sociales, quienes ocupan una posición subalterna por ser incapaces de hacer aparecer sus intereses como intereses de la colectividad. Estos puntos de ruptura y debilidades se relacionan con los lugares donde el lenguaje y los preceptos del desarrollo con enfoque de mercado tienen inflexiones particulares, exhibiendo patrones de inequidad y dominación locales, que fomentan la producción de formas simbólicas plurales que son el resultado de procesos históricos que incluyen relaciones previas y tensiones en el proceso de hegemonía.

Hay algunas personas que cuando llegan a ProEmpleo se decepcionan porque aquí no se les ofrece una colocación, no se otorga crédito, que es lo que ellos necesitan. El nombre de la fundación confunde porque no es para todos evidente la relación entre la capacitación y el empleo. [Fragmento de la intervención de un egresado del programa en el Taller de Reflexión]

1.1.3 La construcción del espacio público

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea contigo, señala que “la política social como centro de la estrategia de desarrollo” presenta la propuesta del estado para “la superación de la pobreza y la marginación con un enfoque que incorpora la participación del gobierno federal, los gobiernos locales, la comunidad, las familias, diversas organizaciones de la sociedad, el sector privado y la comunidad académica”. La evaluación está asociada al eje rector de esta política que señala la importancia de “reforzar el tejido social, el desarrollo comunitario y la participación social”.

Las prácticas de EIPS son constructoras de un espacio público que modela la interrelación entre distintos agentes sociales, en el que confluyen flujos de información que contienen datos, anécdotas, experiencias y sentimientos que emanan de las referencias y asociaciones cognitivas que tiene cada participante con la intervención social. La información se intercambia entre los participantes y este intercambio es el detonador de referentes comunes (lenguaje de contención) para pensar y actuar en el campo del desarrollo.

El reto de este trabajo es explicitar cómo se ajustan estos marcos de sentido, no inmediatamente y tampoco definitivamente, sino a través de un proceso práctico donde se negocia y se reproducen significados que buscan, conservan y reproducen el poder para generar, concretar, influir, y servir al bien común, al bienestar social, político, económico, familiar de la gente que vive en una comunidad, en un territorio o que comparte una historia. En otros términos, el espacio donde opera el lenguaje de contención como disciplina para adaptar a los agentes al desarrollo con orientación de mercado, es un espacio público.

Una política social se materializa en normas y programas del gobierno, pero toma forma y fuerza en el terreno de las prácticas sociales cotidianas, a través de las cuales la población objetivo de los programas expresan cómo viven un problema y qué requieren para satisfacer sus necesidades; los servidores públicos consensan parámetros de medición de dichos problemas y necesidades; y las organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, las instituciones académicas median en la operación y evaluación eficiente, eficaz y efectiva de las acciones de desarrollo que se acuerdan.

Más allá del orden federal, estatal y municipal -por la calle, donde se aplican cuestionarios, en los foros donde se difunden los resultados, cuando coinciden los agentes de

las prácticas de EIPS- se está negociando la política social en cuanto a que construye intersubjetivamente (entre varios agentes) lo que se conoce o cree sobre ella, es decir los valores, compromisos y acuerdos sobre el desarrollo y su evaluación.

Las prácticas de EIPS construyen un espacio de interacción donde se adaptan y se negocian las determinaciones del campo de fuerzas, del lenguaje de contención de la contabilidad social, dentro de un conjunto de opciones posibles dentro de los límites establecidos por tales determinaciones. En esta interacción se construyen identidades dinámicas y dialógicas, producto de un trinomio irreductible: el agente individual, los otros agentes y el contexto.

Compartir valores y símbolos es entrar a un sistema de vasos comunicantes que vinculan individuos más allá de premisas de competencia o interés. La importancia del proceso de interiorización del lenguaje de contención es tener algunas categorías de pensamiento y tipos de relación comunes.

La presencia de los “otros” tiene un importante componente afectivo que se despierta con el concierto de múltiples voces y diálogos en un individuo y en el grupo. Los agentes sociales se encuentran tanto en una situación de lucha, como en una de complicidad con otras identidades en el campo de la EIPS, según los intereses del campo económico y de sus expresiones políticas.

El trabajo de investigación analiza el potencial de cambio de las prácticas de EIPS, en términos de que este encuentro puede transformarse en un diálogo para resignificar la propia actuación, a partir de compartir los saberes que han sido construidos en los distintos procesos. A través del diálogo se cuestiona la relación que guarda la organización de la sociedad civil y los beneficiarios, la formación para el trabajo y la estructura productiva, la intervención y la política social.

“¿Y qué es el diálogo? es una relación horizontal de A y B. Nace de una matriz crítica y genera crítica (Jaspers). Se nutre del amor, de la humildad, de la esperanza, de la fe, de la confianza. Por eso el diálogo comunica. Y cuando los polos del diálogo se ligan así... se hacen críticos en la búsqueda de algo. Se crea, entonces, una relación de simpatía entre ambos. Sólo ahí hay comunicación.

‘El diálogo es por tanto, el camino indispensable –dice Jaspers- no solamente en las cuestiones vitales para nuestro orden político, sino para todo nuestro ser. El diálogo sólo tiene estímulo y significado en virtud de la creencia en el hombre y en sus posibilidades, la creencia de que solamente llego a ser yo mismo cuando los demás también lleguen a ser ellos mismos.’

[...] El papel activo del hombre en y con su realidad.” [Freire, 1974:104,105]

Los significados que se elaboran sobre la función de cada agente, sobre lo que comparten, lo que es valioso, lo que se opone a conseguir los objetivos comunes, traspasan los puntos de contención del lenguaje oficial.

Desde esta perspectiva se analiza, a través del caso, el horizonte ético de las prácticas de evaluación cuya “función principal no es indicar hechos, sino *crear* influencia. En lugar de describir meramente los intereses de las personas [...] los cambian o los intensifican”, [Fronzizi, 1995:94] contribuye a crear las condiciones necesarias para fortalecer derechos.

El análisis sociológico del caso se transforma en una forma de sistematización que parte de la experiencia práctica de los participantes, reflexiona sobre dicha práctica y produce un saber para transformar la práctica. Los agentes se expresan y escuchan a partir y a pesar de las diferencias; se da un encuentro intersubjetivo que los afecta y es afectado por la red de referentes complejos que construyen un sentido del campo de fuerzas de las formas simbólicas de la EIPS.

“Explicita intuiciones, intenciones y vivencias acumuladas a lo largo del proceso. Al sistematizar, las personas recuperan de manera ordenada lo que ya saben sobre su experiencia, descubren lo que aún no saben acerca de ella, pero también se les revela lo que ‘aún no saben que ya sabían’.

Al sistematizar no sólo se pone atención a los acontecimientos, a su comportamiento y evolución, sino también a las interpretaciones que los sujetos tienen sobre ellos. Se crea así un espacio para que esas interpretaciones sean discutidas, compartidas y confrontadas” [Jara, O., 1994:23,24].

1.1.4 La controversia entre tradiciones científicas

El reconocimiento de la autoridad técnica de la evaluación implica el dominio de la tradición científica experimental, que margina o mantiene en forma latente o subordinada otras tradiciones científicas no experimentales.

En la producción del caso, los mecanismos de transmisión y los procesos de valoración de la EIPS, se observa la predominancia del paradigma experimental de las ciencias, a costa del relegamiento de otras tradiciones. Esta situación tiene consecuencias en las prácticas disciplinares de los sociólogos y en la generación de conocimiento en el campo de las prácticas evaluativas.

La formación histórica de la sociología como disciplina científica en México es “una sucesión de conflictos alrededor de los métodos entre las distintas tradiciones que esconde antagonismos entre valores” [Tarrés, 2004:40], cuyos antecedentes pueden ubicarse en lo que ocurría en la posguerra, período en el cual la Sociología latinoamericana aparecería jugando el papel de la ciencia que se opone a las ideologías extremistas nacionalistas o marxistas.

“La Sociología norteamericana tuvo una influencia enorme... Gino Germani... inició una dura campaña contra la que llamó Sociología “impresionista” y anticuada. Germani y su escuela abogaron por una visión supuestamente nueva y ‘científica’, que habría de basarse en la ‘investigación empírica’, en los estudios de campo y en el análisis estadístico... [para] ‘validar’ el conocimiento mediante la definición de las hipótesis y las variables que habrían de confrontarse con datos ‘confiables’” [González Casanova, 1984:9].

La aceptación acrítica del paradigma de la sociología de la posguerra la instaura como dominante en los sesentas, que según Pablo González Casanova se explica por la tradición colonial de la cultura Latinoamérica; argumenta que los líderes de esta escuela fueron particularmente agresivos y parecían estar seguros de que representaban a la “sociología científica”. Quienes se les oponían eran simple y sencillamente descalificados.

“La investigación ‘empírica’, ‘científica’ fue usada para mejorar las armas de la contrarrevolución. En sus ímpetus ‘reformistas’, la investigación ‘empírica’ pareció al principio ‘progresista’ [...] Pero pronto reveló las dificultades que encontraba para hacer verdaderas reformas [...] el uso de encuestas y de investigaciones de campo diseñadas para objetivos militares y para la ‘guerra interna’ fue denunciado y documentado por distinguidos investigadores” [González Casanova, 1984:12].

La crisis del neopositivismo (“Sociología empírica” y la “Ciencia Política behaviorista”) no fue la única. El pensamiento económico en pro del nacionalismo económico y desarrollismo de América Latina de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL), que había influido hasta 1960, al sumarse a la Alianza para el Progreso (ALPRO)⁸ y las propuestas de reformas internas y de mejoras del mercado interno fue desacreditado al fracasar dichas propuestas. Por otra parte la perspectiva de la dependencia que consideraba que el capitalismo es un sistema mundial con un centro autónomo y una periferia dependiente que

⁸ En 1961 a iniciativa del presidente de Estados Unidos, Kennedy, en la reunión del Consejo Interamericano Económico y Social en Punta del Este Uruguay, donde había delegados de todos los países miembros de la Organización de Estados Americanos (OEA), se aprueba la constitución de la ALPRO donde se proclamaban medidas sociales, políticas y económicas para mejorar la vida de los habitantes del continente. Estados Unidos se comprometía a cooperar con aspectos técnicos y financieros. El programa fracasa porque los sucesores de Kennedy limitaron su ayuda.

tienden a reproducirse mutuamente, presentaba alternativas ambiguas, por lo que algunas de las tesis fueron apoyadas por revolucionarios y otras por contrarrevolucionarios. “Indirectamente... o bien reflejó una acción radical contra un sistema social que incluía ‘necesariamente’ la dependencia, o bien reforzó el conformismo en tanto el ‘sistema’ era considerado como una especie de destino histórico y político” [González Casanova, 1984:15].

En los setentas algunos estudios empiezan a pretender un alcance regional y de clase más allá de la demarcación de la nación. Sin embargo “los científicos sociales rara vez ligaron la historia con la vida política y con la acción revolucionaria. El análisis de sistemas separados del análisis de clases se convirtió en una nueva forma de ocultar los procesos concretos generales y específicos” [González Casanova, 1984:18].

Por otra parte, de acuerdo con Luís Aguilar, la investigación sociológica de esta década, sostenía una polémica explícita contra los abordajes sesgados, improvisados y elusivos que dejaban de lado la sustancia efectiva de las relaciones sociales, mezclando juicios normativos y factuales, con un tono ensayista erudito y deslumbrante, pero pobre de factualidad depurada y probada [Aguilar, 1995:207].

En los ochentas los estudios sobre sociedad y estado en América Latina abordan la problemática dentro de los marcos del sistema aunque con diferentes lenguajes: marxista, funcionalista, estructuralista y las mezclas. González Casanova⁹ argumenta que se trata de un proceso de mitificación que sólo se rompe con el análisis de situaciones concretas, a través de estudios de coyuntura que proporcionen una mirada sobre las condiciones psicológicas, políticas, sociales, económicas que se conjugan en un momento determinado y se imponen por la fuerza y riqueza del acontecimiento.

El quehacer sociológico en este período se desarrolló en condiciones adversas. Por un lado los efectos de la crisis fiscal, administrativa y política del sistema mexicano, cuyas políticas de ajuste conllevaron el recorte drástico del gasto público en educación superior e investigación afectaron particularmente a la investigación social. Entre estos efectos está, la introducción de la competencia por estímulos y prestaciones, centrada en la producción individual. Por otra parte, influyó también el clima de inestabilidad y hasta confusión teórico –

⁹ Sara Sefchovich cita a González Casanova en su artículo “Los caminos de la Sociología en el laberinto de la Revista Mexicana de Sociología” [Sefchovich, 1989]

metodológica, por perder significado las tradiciones que habían imperado (el marxismo, la socialdemocracia, keynesianismo, desarrollismo, colectivismo) e impulsar otras posiciones, provenientes de la filosofía y la política (neo) liberal: el individualismo metodológico, las tesis de la ‘elección racional’ y el análisis microsociológico.

Luís Aguilar habla de un desplazamiento de los enfoques teórico-metodológicos internacionalmente hacia aquello que se ha ido denominando *socioeconomics*, o sea, pensar la sociología bajo los supuestos de un individuo racional, libremente autoreferido, calculador, informado y acucioso de los costos y beneficios de su actuar e interrelacionarse social, orientado a fines propios más que a valores compartidos [Aguilar, 1995:207, 208].

A finales de los ochentas aparece un debate sobre la democracia ante el cierre de canales para la organización y participación política de masas, como consecuencia del fracaso de los programas de las instituciones financieras internacionales (IFI) y las políticas de austeridad para salir de la crisis económica. En este debate la democracia no se reduce a la representación sino que adquiere un contenido social y político. La democracia significa participación social, ampliación de los derechos y libertades ciudadanas, la incorporación de los sectores y regiones que han quedado excluidas. Es un tema que rebasa el estudio de la relación con el estado y los procesos políticos, para incluir los movimientos y las crisis sociales.

Al principiar los años noventas, dice Gilberto Giménez [Giménez, 1992:14], se vive una situación coyuntural relacionada con los regímenes neoliberales que tienden a restringir el diálogo social y la capacidad crítica de la sociedad, frente al derrumbe de los regímenes socialistas en el mundo y el consiguiente descrédito del marxismo como paradigma de crítica política y social. Algunos argumentos para apoyar esta explicación es que se verifica una crisis de mercado o de demanda, que se expresa en la disminución drástica de la matrícula en las facultades de sociología, en el consecuente cierre de muchas facultades, en el desdibujamiento del perfil profesional del sociólogo, en la depreciación de las investigaciones sociológicas, etc.

La enseñanza y la investigación sociológicas son también mercancías (intelectuales) que alcanzan su precio (su recepción académica) no sólo en función de su calidad científica, sino sobre todo de las condiciones de mercado. Se comprende entonces que la cotización de la mercancía sociológica tienda a la baja en la medida en que el monopolio neoliberal

(tecnocrático - estatal o privado) que controla todos los mercados considere que la susodicha mercancía está contaminada por el marxismo y, por lo tanto, resulta sospechosa y virtualmente subversiva [Giménez, 1992:15].

“Desde el punto de vista de la formación de conocimientos la aplicación de Ley del Mercado al campo educativo está cancelando en México las carreras de Filosofía, Antropología, Sociología, Ciencia Política, Historia y otras disciplinas humanistas por asegurar que no son rentables o necesarias para los criterios de la modernidad por no ser productivas” [Esteinou, 2000:1].

A nivel teórico, epistemológico y metodológico, han surgido paradigmas centrados en la explicación de la acción individual en un marco de libertad en la determinación de preferencias y metas, frente al agotamiento de paradigmas deterministas. En este sentido hay un replanteamiento dentro de las fronteras de la Sociología como disciplina, mediante una revisión teórica y metodológica que representa un proceso de alejamiento del paradigma dominante en las prácticas de evaluación de programas sociales, y con ello una posición de crítica que problematiza la metodología experimental.

La tendencia de la sociología a “no aceptar tal y como se presentan los pronunciamientos ni los programas organizacionales, sino buscar las razones y motivaciones reales que se hallan detrás de ellos”, una reflexión “impertinente” que se enfoca hacia la dialéctica de las interacciones y las consecuencias no buscadas de las prácticas sociales, la ha llevado a “instalarse en un terreno alejado de los centros de poder. Las burocracias políticas y económicas dominantes se sienten incómodas con esta indagación incansable en sus verdades aceptadas y, por esta razón, relegan la investigación sociológica a un puesto marginal, cuando no la suprimen del todo [Portes, 2004:5].

“Mientras un economista aceptaría de manera muy complaciente la diferencia entre ‘mercados’ y ‘jerarquías’ empresariales –en donde los primeros involucran transacciones impersonales y las segundas estructuras formales de autoridad arregladas de acuerdo con un escalafón no ambiguo–, un sociólogo observaría las maneras en que las interacciones repetidas ‘insertan’ las transacciones mercantiles en las redes personales y los modos en que otras redes subvierten y modifican la operación de las jerarquías formales.” [Portes, 2004:3]

El proceso de formación histórica de la disciplina de la Sociología ha influido en la posición débil que ocupa en el campo de las prácticas del conocimiento científico en general, y en las prácticas evaluativas en lo particular.

“Un político se fijaría en el proceso formal que conduce a la aprobación de cierta ley y supondría que ésta va a lograr el efecto pretendido, un sociólogo vería de inmediato el conjunto de fuerzas que afectaría

la aplicación de dicha ley y que podría tener consecuencias muy diversas a las pretendidas originalmente.” [Portes, 2004:3]

1.2 Estrategia de investigación

Los enunciados que constituyen la Axiomática son producto de la revisión bibliográfica suficientemente extensa y actualizada, pero no exhaustiva, que ayuda a sacar a luz los avances para describir, relacionar, explicar y transformar la problemática entre la evaluación y la política social; así como de las experiencias personales de investigación en el campo de las prácticas de desarrollo y su evaluación desde el año 2001.

Los referentes conceptuales presentados constituyen el modelo de representación del fenómeno socio cultural del desarrollo y su evaluación y las **preguntas de investigación** que cobran sentido en ese marco, precisan el problema de investigación cuyo análisis e interpretación se comunica en esta tesis¹⁰. Las preguntas de investigación reflejan el estado del conocimiento sobre el desarrollo y su evaluación; al mismo tiempo que representan un valor social al promover una aproximación que puede incidir en la percepción y comprensión del fenómeno socio cultural del desarrollo y su evaluación. A continuación se enuncian dichas preguntas de investigación:

¿Cómo se configura históricamente la forma y contenido de las prácticas actuales de evaluación de programas sociales?

¿Las evaluaciones de programas sociales, qué relaciones estructuran y fundamentan entre los agentes involucrados?

¿Cuál es el sentido de la EIPS, cómo se transmite y valoriza?

¿Por qué construyen las prácticas evaluativas un espacio público?

¿Qué impacto tienen estas prácticas sobre la política social?

Estas preguntas determinan el **propósito general** de la investigación: identificar las

¹⁰ En el Anexo 1.1. se presenta un resumen de la estrategia de investigación

formas e imágenes aceptables sobre el desarrollo y su evaluación, explicar por qué al estar animadas y legitimadas “científicamente” le confiere autoridad al estado para regular en formas empíricamente específicas la vida social. En otras palabras, cómo las prácticas de evaluación emanan de la política social y legitiman la gestión pública del desarrollo reproduciendo las relaciones de poder del mundo social.

Para estudiar las relaciones que se establecen en el campo de las prácticas del desarrollo y su evaluación los **objetivos específicos** de la investigación son:

- a) Describir la formación histórica del cambio de enfoque de la política social en el nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado.
- b) Relacionar los arreglos institucionales en virtud de los cuales los agentes del campo de la EIPS detentan ciertos grados de control sobre el sentido y el valor del desarrollo y su evaluación.
- c) Diferenciar a los agentes sociales involucrados en la evaluación en función de sus recursos.
- d) Analizar la estructura y contenidos del discurso de la EIPS dentro del marco de convenciones sociales sobre el desarrollo.
- e) Explicar la situación de comunicación para reproducir la evaluación como forma simbólica a través de los medios técnicos de transmisión.
- f) Examinar los procesos por medio de los cuales se valoriza la EIPS.

Las hipótesis sobre las que interesa trabajar en este estudio y sus variables aparecen en el Cuadro 1.1. El espacio de indagación son las prácticas de producción, transmisión y valoración de la EIPS y los focos de atención son:

- El modo de evaluar en las prácticas cotidianas de los programas sociales.
- El contexto y la formación histórica del modelo de desarrollo orientado hacia el mercado.
- Los arreglos institucionales (las reglas, recursos y relaciones) para codificar y decodificar la EIPS.

- Las posiciones que ocupan los agentes sociales representadas a través del acceso a recursos: capital económico, capital cultural y capital simbólico.
- Los mecanismos de circulación (transmisión) de las formas simbólicas de la EIPS a partir de las nociones de situación de comunicación y de medios técnicos
- Las formas de contención y conflicto para asignar valor a la EIPS (la valoración simbólica y valoración económica).

Cuadro 1.1. Hipótesis de trabajo

Hipótesis	Variable independiente	Variable dependiente
1. La autoridad técnica reconocida de la contabilidad social de la EIPS legitima un sentido del desarrollo y su evaluación	La autoridad técnica de la contabilidad social de la EIPS	Sentido del desarrollo y su evaluación
2. La posición que ocupa un agente en el campo de fuerzas de las prácticas de EIPS le confiere un poder y un acceso a recursos que pueden utilizar para producir, transmitir y valorar la EIPS.	La posición que ocupa un agente en el campo de las prácticas de EIPS	El acceso a recursos que pueden utilizar para producir, transmitir y valorar la EIPS
3. El sistema de contenidos y formas convencionales de la EIPS opera como lenguaje de contención que sirve de marco de referencia para vivir a través de y actuar hacia los ordenamientos sociales de los programas para combatir la pobreza.	El lenguaje de contención	Forma en que los agentes viven a través de y actúan hacia los ordenamientos sociales de los programas para combatir la pobreza.
4. La interrelación entre los agentes sociales del campo de las prácticas de EIPS detona un proceso de construcción de un espacio público.	Interrelación entre agentes sociales del campo de las prácticas de EIPS	Espacio público
5. A partir de los mecanismos de transmisión y de los procesos de valoración simbólica y económica de la EIPS se impone el dominio de la tradición científica experimental	Mecanismos de transmisión y procesos de valoración simbólica y económica de la EIPS	Dominio de la tradición científica experimental

Para responder a las preguntas de investigación fue necesario generar información. Las fuentes de información utilizadas son: el estudio de caso, los registros, las estadísticas, los documentos especializados, el diario de campo, las relatorías de las reuniones de trabajo, las

entrevistas (estructuradas, semi-estructuradas, a profundidad) a informantes clave, las observaciones, las listas de verificación, la sistematización de experiencias, las tipologías, el taller de reflexión.

Se aplicó un análisis socio histórico que relaciona las condiciones sociales de producción, circulación y valoración de la evaluación como forma simbólica¹¹. En este análisis está comprendido un acercamiento a algunos antecedentes institucionales y de los agentes sociales involucrados con el caso como un ejemplo de una organización de la sociedad civil que participa en la operación de un programa social como mediadora entre el estado y la población objetivo (Anexo 2.1.).

Para el estudio de caso se diseñaron un conjunto de herramientas que se aplicaron durante las fases del proceso evaluativo en acción: cuestionarios, protocolos de entrevista y de observación, lista de verificación, entre otros, los cuales pueden consultarse en el Anexo 2.2. y los subsiguientes, incluyendo el Anexo 2.12.

Como un elemento fundamental del enfoque teórico metodológico de la investigación, se hizo un análisis del discurso del desarrollo y su evaluación, desde una perspectiva semiótica. Asimismo, se realizó una interpretación crítica sobre los resultados de los dos tipos de análisis anteriores (histórico y de discurso), para explicar y elaborar lo que dice, representa y trata la evaluación (aspecto ideológico).

¹¹ Se retoma la metodología de John B. Thompson a los fenómenos socio culturales [Thompson, 2002].

Capítulo 2

UNA MIRADA A LA EVALUACIÓN

TAL COMO SE HACE

Para analizar la función social de la evaluación de programas sociales, es necesario entender cómo se lleva a cabo en el terreno de las prácticas cotidianas que buscan, conservan y reproducen el poder para generar, concretar, influir y servir al bien común. Este tipo de prácticas son parte de la gestión pública de la política social y determinan un tipo de relaciones que ejercen influencia sobre la formación, la interrelación y la acción de los agentes que intervienen en ellas, al mismo tiempo que estos agentes afectan las propias prácticas evaluativas dentro de un determinado contexto histórico.

Para analizar el tipo y los efectos de las relaciones que se estructuran a través de la manera de hacer la evaluación, se utilizará el estudio de caso del programa de capacitación para microempresarios de la Fundación ProEmpleo Productivo A.C. (ProEmpleo). La descripción de esta práctica¹ permite ilustrar la caracterización generalizada de las prácticas de este campo social. El caso, se estudió durante los años 2004 y 2005 en la Ciudad de México para responder a la solicitud presentada por ProEmpleo de que la Universidad Iberoamericana realizara un estudio sobre el efecto del programa de capacitación para microempresarios que se ofrecía desde 1998 y que constituía la columna vertebral de su intervención.

¹ La cual forma parte del amplio número de programas de formación para el trabajo que apoyan el desarrollo de microempresas en el sector social bajo la modalidad de educación no formal, de la cual Enrique Pieck ofrece un panorama general [Pieck, 2004] y en el libro *Evaluación de Impacto y Política Social* [Andrade, 2006] se describe la oferta especializada para microempresarios.

En este capítulo se narra la forma en que los involucrados en una intervención social se someten a la evaluación de su desempeño y resultados, como un aspecto social y técnico que comparten, como un marco de referencia en común que se materializa en un tipo de trato y de relaciones sociales que tienden a reproducir la estructura de poder de la sociedad. Las prácticas sociales de producción que determinan y son determinadas por el caso, ilustran a nivel de las prácticas cotidianas, la creación, la transmisión y la valoración de una nueva cultura de desarrollo y su evaluación.

A continuación se presenta una sistematización sobre las relaciones y representaciones que se constituyeron en el proceso de producir una evaluación de programas sociales. La narración sobre los resultados del caso se puede consultar en el libro *Evaluación de Impacto y Política Social* [Andrade, 2006]. En el Anexo 2.1. se presentan los antecedentes institucionales del caso (orígenes, involucrados, estructura, acción educativa) y en los Anexos 2.2 al 2.12 se documentan las herramientas para recopilar información que fueron utilizadas en el estudio de caso.

El problema práctico que planteó ProEmpleo fue explorar la relación entre el programa de capacitación y el nivel de vida de los egresados del programa, en cuanto a qué tanto había influido en el grado de dignidad y de productividad que vivían. Este problema práctico se contextualizó dentro de la actual política social del gobierno, que enarbola el desarrollo social y humano como estrategia para superar la pobreza y marginación. Es decir, desde el inicio la solicitud de ProEmpleo y la respuesta dada por la Universidad se correspondían en un marco de significados de “buenas prácticas” de la actual política social.

Para diseñar la estrategia de investigación se sistematizó la información sobre las metodologías predominantes. El resultado obtenido de esta sistematización fue la identificación del sistema de reglas y códigos compartidos.

El objetivo del estudio de caso era conocer si el programa de capacitación mejoraba las condiciones de vida digna y productiva de los egresados. Se elaboró un diseño que fue presentado y aceptado por ProEmpleo e incluyó 3 etapas: la primera etapa es la relativa a un cuestionario aplicado a un grupo experimental y a un grupo control; la segunda etapa corresponde a los grupos focales; la tercera etapa es una evaluación de proceso.

2.1. La primera etapa

En esta primera etapa se hizo el diseño de la evaluación de los efectos del programa de capacitación de ProEmpleo en sus egresados dentro del Seminario de Análisis Social del posgrado de Sociología de la Universidad Iberoamericana. Como parte de la estrategia de investigación primero se hizo una exploración sobre el estado del arte de este tópico en la literatura especializada en el desarrollo social. El resultado de esta inmersión en el tema fue la identificación del sistema de reglas y códigos que se aplica tradicionalmente en la evaluación, el cual confiere un valor muy importante al rigor metodológico con el que se lleve a cabo el estudio.

Este rigor metodológico es definido en los siguientes términos: “debe estimar el escenario contrafactual o simulado alternativo, es decir, lo que habría ocurrido si el proyecto nunca se hubiera realizado o lo que habría ocurrido normalmente” [Baker, 2000:1]. La recolección de la información para construir los observables se basa en la información sobre una muestra con representación estadística de los beneficiarios del programa social estudiado (grupo experimental) y una muestra de la población no beneficiaria (grupo control). Se trata de un diseño experimental, que según este sistema de reglas y códigos garantizan los principios de confiabilidad y validez en la producción del conocimiento científico.

Este particular significado del “rigor metodológico” se moviliza en el campo de las prácticas de desarrollo social como el conjunto de ideas y acciones válidas, las cuales están organizadas en torno a las reglas y códigos del diseño experimental descrito. Para que la evaluación se ciña a este “rigor metodológico” se establecen ciertos valores y criterios de desempeño para realizar la evaluación de un programa social. Este conjunto de ideas y acciones, no sólo es una referencia en el campo académico sino que en el discurso de los funcionarios públicos también se enfatiza la credibilidad de las evaluaciones en la medida que se observa el cumplimiento riguroso de las normas establecidas mundialmente y

basadas en la ciencia. En ProEmpleo también se observa esta situación, se tiene confianza en la veracidad de los resultados de la evaluación que realiza la Universidad porque se basa en el rigor científico.

La propuesta de la Universidad era “profesional”, tenía el poder de decidir el diseño correcto siguiendo la norma de “estimar el escenario contrafactual”. La preocupación académica se centraba en la consistencia entre hipótesis, variables, indicadores, estructuración y codificación del cuestionario, diseño de la base de datos, vaciado, tratamiento y análisis de información. Cuando alguien problematizaba dentro del grupo de investigación el enfoque del estudio señalando que era el resultado de la selección de un método entre otros, el comentario parecía incomodar y la reacción era argumentar la fuerza de la tradición “sí ya se sabe que es una elección, pero es lo que en todo el mundo se hace”; o bien apelar al criterio “universal” de que tiene una base estadística que es racional y objetiva, o bien “eso podría ser interesante de discutir pero no hay tiempo y en este grupo lo que se persigue es realizar el proyecto así que no hay que dispersarse”.

Nunca se consideró cuestionar los supuestos de que: a) la pobreza, la marginalidad y la vulnerabilidad eran situaciones pasajeras que, b) podían combatirse con intervenciones sociales del tipo de la llevada a cabo por ProEmpleo, y c) lo importante era describir los efectos que tenían en la vida de los beneficiarios.

La pregunta de investigación del caso fue ¿cuál fue el efecto que tiene el programa de capacitación en las condiciones de vida digna y productiva de los egresados? El enfoque de estimar un escenario contrafactual lleva a considerar en forma paralela otra pregunta de investigación ¿son diferentes las condiciones de vida digna y productiva de las personas que no han recibido la capacitación?

El supuesto de ProEmpleo era que la capacitación mejoraba las condiciones de vida digna y productiva de los beneficiarios de su programa. Este supuesto se tomó como hipótesis: el programa de capacitación es la variable independiente y la mejora de las condiciones de vida digna y productiva es la variable dependiente, *ceteris paribus*, considerando que otros factores permanecen invariables.

De acuerdo a la metodología convencional, para generar información que aproximara una respuesta a las preguntas de investigación se diseñó un cuestionario cerrado que se aplicó a una muestra representativa de los egresados (grupo experimental) y a un grupo control que estaba constituido por personas inscritas en el programa que estaban por iniciar la capacitación. Este instrumento se pensó permitiría la comparación de la situación de los beneficiarios del programa de capacitación antes y después de tomar la capacitación.

La composición del grupo experimental y de control fue decidida después de discutir la pertinencia respecto del objeto del proyecto y de evaluar su factibilidad de acuerdo a la información disponible. Esta manera de hacer la evaluación tácitamente, porque nunca se documentó y discutió formalmente este asunto, consideraba que el cambio en los egresados, una manifestación del cambio social, operaba tres o seis meses después de terminar la capacitación y permanecía a lo largo del tiempo, así hubieran pasado más de seis años (el primer grupo de egresados representados en la muestra se había capacitado en el año 1998). Esta misma consideración se podía identificar en el procedimiento que seguía ProEmpleo para monitorear los efectos de su intervención social.

El monitoreo que hace ProEmpleo de sus beneficiarios es a los tres, seis y un año que egresan. Estos períodos se corresponden con los requisitos de rendición de cuentas que exigen las instituciones de gobierno que otorgan fondos públicos para financiar la capacitación, los cuales solicitan se entreguen resultados dentro de un año fiscal (de enero a diciembre). [Nota del diario de campo]

El trabajo de campo inició con visitas a las oficinas de ProEmpleo, en las cuales se establecieron los primeros contactos con el programa de capacitación y los beneficiarios. Estas visitas, el proceso de diseño del cuestionario y la posterior inducción al proceso de levantamiento de información, se consideraron componentes técnicos del plan del proyecto de investigación. No hubo un proceso reflexivo sobre los efectos de la relación entre sujeto y objeto de investigación, y el efecto de la familiarización del grupo de investigadores² con el instrumento de recolección de información y con los informantes.

² Se trata de un grupo de estudiantes y un grupo de tres profesoras de la Maestría en Sociología de la Universidad

La responsabilidad del diseño era algo que correspondía al grupo de investigación, reconocido por ProEmpleo como los académicos que son expertos porque están impregnados de una cultura libresca (el estado del arte del conocimiento). No participó personal de ProEmpleo porque tanto para los investigadores de la Universidad como para los miembros de la organización de la sociedad civil, esto era un asunto técnico que debían realizar expertos, externos a la organización, que mantuvieran una perspectiva objetiva, lo cual correspondía al perfil de los académicos; no se daba cabida a la mirada interna de los administrativos, o de los instructores, mucho menos de los beneficiarios.

Se llevó a cabo una prueba piloto del cuestionario y conforme a los resultados se corrigieron algunos de los reactivos en cuanto a su pertinencia, claridad y codificación; se calendarizó la aplicación del cuestionario, se distribuyó el trabajo para cubrir la muestra de egresados que se había determinado y el grupo control. Estas actividades fueron asumidas en su dimensión técnica y se explicitaron los criterios de decisión: la disponibilidad de recursos, el apego a los procedimientos, la lógica interna del instrumento, entre otros. Sin considerar la manera como configuraba un tipo de relaciones al interior del grupo de investigación y con ProEmpleo y los beneficiarios.

El relevamiento de datos se da en situaciones caracterizadas por algunos obstáculos para apegarse a la definición de la muestra probabilística. Los datos que se tenían de los egresados para su localización en muchos casos no eran correctos –había cambiado de lugar de residencia, había cambiado su teléfono, estaban incompletos-, o se encontraban ausentes, ocupados o no deseaban contestar. Los datos obtenidos fueron procesados para elaborar las estadísticas descriptivas: las medidas de tendencia central y de dispersión, que sirvieron para el análisis e interpretación de los resultados de esta primera etapa.

Al final del trabajo de campo se preguntó la opinión de los investigadores sobre la práctica realizada y sus respuestas aparecen en el Esquema 2.1. Los comentarios giran en torno a categorías técnicas del instrumento, no se habla de los referentes teóricos ni de las relaciones sociales que se establecieron entre el investigador y su interlocutor, tampoco cuáles son los condicionamientos de esta relación, ni cuál es el significado de lo dicho, de lo no dicho, entre otros aspectos.

Los estudiantes de ciencias sociales que participaron en la aplicación del cuestionario a egresados de ProEmpleo, identificaron el cuestionario como “la herramienta de recolección de datos” por excelencia y repitieron los pasos de una investigación empirista como si fuera una “norma” rígida que incluye la experimentación siempre, sin tomar conciencia de que la fase de experimentación es parte de un tipo de investigación, la positivista, que responde a un tipo de preguntas de investigación.

Esquema 2.1. Percepción sobre el cuestionario de beneficiarios

Categorías	Comentarios
Precisión	Fue adecuado porque se requiere obtener datos puntuales para medir la formación de los microempresarios y su éxito.
	Es mejor que la metodología cualitativa.
	Fue de utilidad pero hizo falta validarlo mejor ya que algunas preguntas provocaron desconfianza entre los entrevistados.
Ventajas	Para la primera parte del proyecto fue lo más acertado para obtener un panorama general de la situación de los egresados.
	Sirve de manera provisional para tener una medición inicial del terreno.
Limitaciones	Tuvo muchos defectos porque no previó situaciones que se presentaron en el momento de hablar con los egresados y que no sabíamos como registrarlo. Esto me hace dudar de si los resultados van a decir gran cosa sobre la realidad de los beneficiarios.
	Muy bueno pero necesariamente parcial y limitado pues ve el fenómeno como un todo cuantificable. La realidad tiene también otras características que demandan una mirada cualitativa.

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich a partir del sondeo a los investigadores que aplicaron el cuestionario a los egresados del programa de capacitación

En las prácticas de evaluación de programas sociales tal como se relata en el estudio de caso, se asume acríticamente los supuestos teóricos que cobijan la nueva gestión pública, reduciendo la evaluación a una cuestión técnica. En otras palabras no se “objetiviza” o explicita el proceso de construcción del dato en cuyo centro está el problema de la

conceptualización³. Más bien opera lo que Hobsbawn llama las tradiciones inventadas [Hobsbawn, 1984]: es la idea de la persistencia en el tiempo de estas ideas y prácticas, ordenadas de acuerdo a una lógica, pero no la única, que van delimitando la conducta esperada en el campo de las prácticas del desarrollo y su evaluación.

En las evaluaciones nacionales e internacionales se observa, al igual que en el estudio de caso, que los responsables del diseño de los instrumentos de recolección de información sobre la evaluación generalmente son especialistas en un campo temático. En el proceso de investigación que los reúne, cada individuo tiene un marco conceptual de referencia a partir del cual conecta la información que fluye al interrelacionarse con los otros para llevar a cabo la tarea asignada. Un referente común era el reconocimiento de la importancia del rigor metodológico.

De manera intuitiva, en las conversaciones informales se expresaba cierta inquietud frente a las limitaciones del cuestionario, pero volvía a reducirse la discusión a la cuestión de la pericia técnica, más que a analizar las posibilidades e imposibilidades de generar conocimientos desde el andamiaje epistemológico que se había armado.

Durante la puesta en marcha del estudio no se incluyó un espacio de reflexión colectiva sobre los aspectos sociales de la práctica evaluativa. La orientación fue hacia la contabilidad del costo beneficio del programa, desde la perspectiva de medir los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios.

Los elementos de razonamiento estadístico configuraron uno de los requisitos fundamentales del sistema de reglas y códigos de la evaluación. En el caso se elaboraron estadísticas descriptivas: las medidas de tendencia central y de dispersión que sirvieron para el análisis e interpretación de los resultados de esta primera etapa⁴.

³ La existencia de un observador implicado que altera el objeto de observación desde el momento en que lo observa. [Aguado, E. y Rogel, R., 2002]

⁴ En el grupo de estudiantes de maestría en Sociología que colaboraron en la primera etapa del estudio de ProEmpleo, se observan insuficiencias en las habilidades matemáticas previas que constituyen un obstáculo para comprender muchos de los conceptos estadísticos básicos; aplican las fórmulas o procedimientos de cálculo, utilizando herramientas computacionales, sin que haya una representación interna individual y colectiva del sentido del concepto que utilizan. No se discuten las representaciones gráficas de los resultados obtenidos sobre la aleatoriedad, la correlación, la variación entre las variables que tienen que compararse para sustentar las conjeturas o hipótesis de trabajo.

El proceso evaluativo constituyó una oportunidad para aprender o reforzar habilidades de investigación ligada con la precisión y objetividad instrumental, pero no se fomentaron preguntas en torno a la correspondencia entre el objetivo de la investigación y la estrategia de operación del estudio. Otra habilidad desarrollada fue la argumentación con base en el paradigma experimental como referencia legítima emanada de su racionalidad y universalidad. La réplica del sistema reglas y códigos de la EIPS constituyó la habilidad de información que se observó en el caso, quedando rezagada la discusión sobre la conceptualización del problema.

El destino de los resultados de esta primera etapa fue la elaboración y entrega de un informe a la dirección de ProEmpleo. Aún cuando los cambios positivos de los beneficiarios del programa de capacitación hacia una vida digna y productiva -en términos de iniciar o mejorar un negocio formal, es decir, con registro fiscal- habían sido examinados en cuanto a la cantidad, intensidad o frecuencia; no se había aclarado qué significaba la capacitación en las relaciones que establecían los egresados en su contexto cotidiano.

Se pensó que el cuestionario había servido para explorar la situación de los participantes en el programa de capacitación, a partir de una concepción de la práctica evaluativa como algo apolítico, neutral, objetivo, generalizable gracias a los métodos cuantitativos. Si embargo faltaba información sobre la manera como los egresados percibían el impacto de la capacitación en términos de sus procesos, sus comportamientos y sus condiciones de vida.

2.2. La segunda etapa

Esta situación puede extrapolarse al campo de trabajo del desarrollo y su evaluación donde los sociólogos pueden tener una posición débil o desventajosa frente a otros profesionistas, por carecer de las competencias estadísticas impuestas en este campo como indispensables del perfil deseable. El enfoque evaluativo convencional aplicado se dirige más hacia la corrección de los resultados estadísticos de relaciones entre variables aisladas y se olvida la percepción del fenómeno estudiado en conjunto.

En esta etapa hay una problematización de los signos que expresan los efectos (positivos o negativos) de la capacitación en los beneficiarios. Se plantea como hipótesis que la acción educativa del programa de ProEmpleo es exitosa en la medida que genere aprendizajes significativos para aumentar la capacidad de los individuos de vivir digna y productivamente. La significatividad es un atributo ligado con el estar siendo histórico y específico de los individuos y grupos sociales, son ellos los que pueden decir si ha sido significativo el aprendizaje y cómo lo saben.

El interés se centra en el conjunto de signos compartidos y estructuras de conocimiento derivados de la capacitación y que sirven a los egresados para actuar en su cotidianidad. La pregunta de investigación que guía la primera etapa del estudio se precisó en esta etapa en los siguientes términos: ¿cuál es el efecto que tiene el programa de capacitación en la memoria discursiva de los egresados? Para generar información que respondiera a esta pregunta, se necesitaba una herramienta que partiera de la representación de los individuos -como grupo de egresados de la capacitación- sobre su cotidianidad. Se decidió utilizar como técnica de recopilación de información los grupos focales.

El grupo de investigación⁵ revisó los resultados obtenidos en la etapa anterior del estudio. El desarrollo del grupo focal, desde el diseño del protocolo hasta el desarrollo de la sesión con los participantes, supuso una preparación, entrenamiento y sistematización especializada para respaldar la calidad de la información obtenida. Como parte de la producción de las reuniones con los grupos focales se definió el protocolo del trabajo de campo que consistió en un documento que enuncia los objetivos del trabajo de campo; el perfil de los grupos según las variables relevantes para el estudio; los criterios de selección de los participantes (un moderador, quien se encarga de dirigir la sesión, los observadores quienes registran los enunciados y clima de la sesión y los participantes que son los que hablan y arman el discurso); la estrategia de acercamiento con el grupo para ponerse

⁵ El grupo de investigación se redujo motivado por cambios administrativos dentro de la Universidad; el seminario sobre EIPS no continuó como se había planeado. La colaboración con ProEmpleo se mantuvo con 2 investigadoras graduadas en sociología, antropología, educación con experiencia en el manejo de grupos y la técnica de grupos focales, quienes habían participado en la etapa anterior; y 3 estudiantes de pregrado que apoyaron en la videograbación de las reuniones de los grupos.

mentalmente en el lugar social que ocupa el entrevistado e intentar comprenderlo; la definición de los materiales y equipo; una descripción del lugar de reunión; y la planeación de la sesión.

Al igual que en la etapa anterior el proceso de investigación se enfrentó con contingencias fuera de lo planeado idealmente. El día de la reunión, asistieron menos de la mitad de las personas que habían confirmado su asistencia, algunas cancelaron telefónicamente a la hora de iniciar las sesiones, otras llegaron más de una hora tarde [Nota del diario de campo]. El resultado fue que no se respetó la estructura planeada pero se constató que había personas que correspondían a los diferentes tipos de grupo (los que iniciaron o mejoraron su negocio, los que se emplearon y los que no hicieron ninguna de las opciones anteriores) y que habían terminado el programa de capacitación en diferentes años: desde 1999 al 2004.

La situación vivida se documentó como parte del proceso de investigación y se explicitó la posibilidad de que existiera un sesgo, porque quienes estaban reunidos habían decidido participar y esto presumiblemente estaba ligado con la percepción de haber obtenido resultados exitosos y estar más interesados por el programa. Algo similar se había observado durante la aplicación del cuestionario, aquellos egresados que habían iniciado o mejorado su negocio después de la capacitación y tenían un sentimiento de agradecimiento hacia ProEmpleo, tenían una disposición más favorable a responder y a precisar los contenidos. Estas observaciones se habían registrado en la sección correspondiente, pero no eran parte de los registros precodificados que fueron sujetos al tratamiento estadístico de la primera etapa; en cambio ahora se puso énfasis en comprender la situación de comunicación entre investigador e investigado (sujeto y objeto de investigación) como parte sustantiva de la investigación, porque “el investigador es parte del instrumento de recolección [...] ya que se pone en juego la capacidad de empatía..., la comprensión del otro y del contexto en que se desenvuelve” [Tarrés, 2004:18].

La determinación de la conformación del grupo y los posibles “sesgos” son conceptualizados en la literatura convencional sobre EIPS como signos de error, bloqueando la posibilidad de considerarlos como parte del fenómeno de estudio. La disciplina que impone el rigor metodológico positivista, se traduce en el apego a

procedimientos ideales que dejan poco espacio para la reflexión sobre la participación en la evaluación como un ejercicio de ciudadanía (por lo tanto político), como producto de una decisión, de una conciencia sobre la importancia de contribuir a intercambiar información sobre la intervención social. Los egresados del programa que participaron en el grupo focal, en mayor o menor medida, sentían el derecho y la obligación de opinar sobre los aciertos y errores del programa, era un asunto que les interesaba y que tenía que ver el bienestar no sólo individual sino de todo el sector de la microempresa.

Durante el grupo focal se construyó un ambiente de empatía con los participantes que propició una relación profesional en un clima de confianza y respeto mutuo, para asegurar las condiciones de trato con la gente necesarias para llevar a cabo un trabajo grupal productivo

“Tres horas durante las cuales los participantes hablaban espontáneamente siguiendo el orden de las preguntas que se les formulaban: **contexto personal** para ubicarse en el periodo de participación en el programa de capacitación e intenten recordar cómo, dónde y con quién vivían; a qué se dedicaban, cuánto ganaban, o qué hacían en sus tiempos libres y con quién”. El **ambiente capacitación**: lo importante para ellos del programa y de la infraestructura “empresarial” con la que contaban. Los **recuerdos del programa**: qué estaba pasando en México y en el mundo en ese momento y cómo y cuáles eran las opciones con las que contabas para iniciar o ampliar el negocio”. [Andrade y Quiñones, 2004]

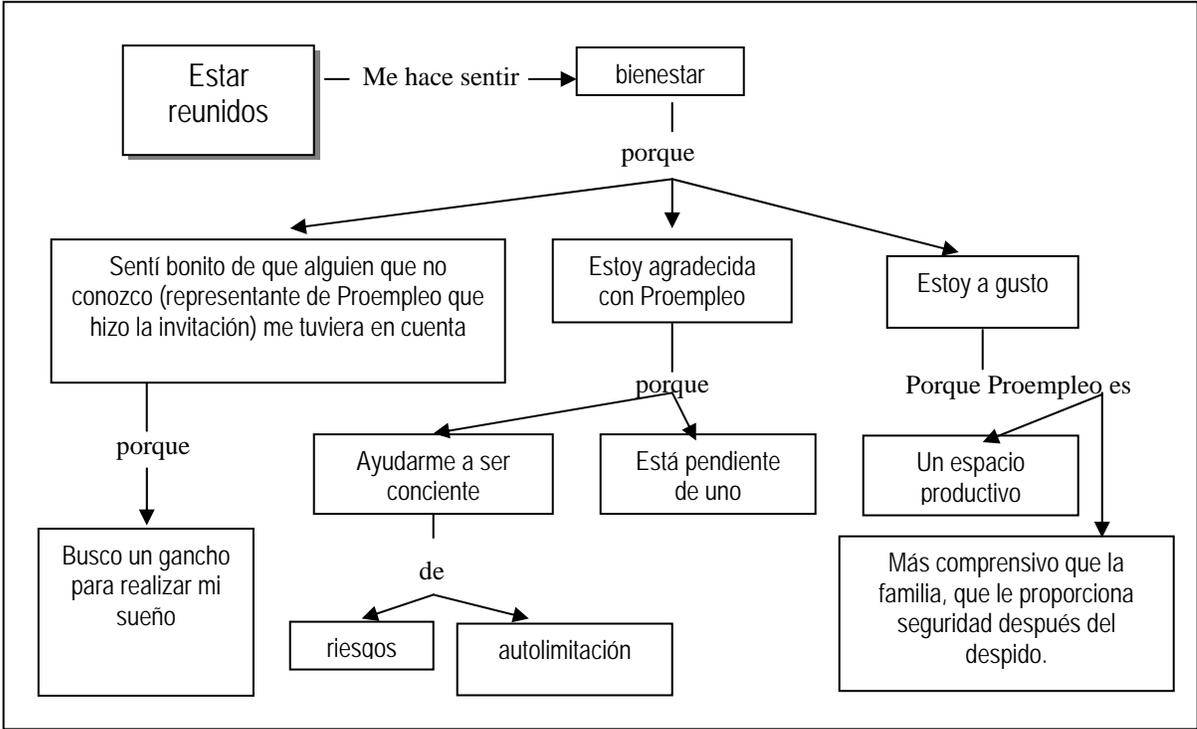
En el Mapa 2.1 se identifica la forma en que los beneficiarios perciben el reunirse nuevamente.

El lugar de reunión de los grupos focales fueron las instalaciones de ProEmpleo. La mayoría de los asistentes ya las conocían y esto facilitó su rápida adaptación al lugar. Pero aquellos participantes que habían tomado la capacitación en alguno de los centros externos experimentaban un extrañamiento, sentían que ese lugar era muy ajeno a sus condiciones de vida. En el transcurso de la sesión, se observó que a pesar de esta primera diferencia las personas se integraron y comunicaron con soltura, porque lo que los unía era la tarea de comentar las preguntas en torno al impacto del programa en sus vidas.

Los tipos de egresados que el equipo de investigación había conceptualizado, no correspondían con la autoidentificación de los participantes en los grupos focales, para quienes no existe una definición clara de la persona que inicia o consolida un negocio. La imagen de empresario que evocan está relacionada con un cierto tipo de actividades tales

como la propuesta, adaptación y manejo de una iniciativa que valoran es productiva en diferentes ámbitos de su vida, no sólo en el económico: en lo familiar, lo social, psicológico, es decir se conecta con el término emprendedor pero no se corresponde con la definición de un proyecto económico.

Mapa 2.1. Mapa conceptual de la percepción de estar reunidos en Proempleo



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade a partir de los resultados de los grupos focales

También es asociada con ciertas actitudes, estilos personales, formas de vida. Los participantes del grupo focal se identifican como empresarios, “esto les da prestigio”, y asumen que tienen un negocio, pero los significados para ambos términos son ambiguos e imprecisos.

En la narrativa de los grupos focales se encuentran huellas de la introyección de referentes de la cultura empresarial que transmite ProEmpleo; por ejemplo utilizan términos tales como punto de equilibrio y comentaron lo importante que ha sido el haber aprendido a costear. Sin embargo, hay una actitud crítica hacia la tecnología administrativa: el plan de

negocios se problematiza, dicen que no representa una garantía de lograr iniciar o consolidar un negocio. Lo que sí reconocen es que proporciona una ventaja sistematizar información sobre la factibilidad de los proyectos y los factores críticos de éxito. Se pudo observar que lo inculcado a través de la acción educativa ejercida por ProEmpleo había provocado posteriormente comportamientos diferentes, pero que los contenidos inculcados eran una referencia que todos consideraban, “una marca” de que sabían de qué se hablaba, estuviesen o no de acuerdo.

Los contenidos que se expresaban como parte de la memoria de los grupos focales aunque incorporaban algunos referentes administrativos que eran muestra de un manejo de información técnica, ponían énfasis en cuestiones ligadas con las actitudes (optimismo, sentido de abundancia, asertividad, entre otras), las relaciones (familiares, comunitarias); lo cual sugiere que el *habitus* inculcado a través de la acción educativa del programa de capacitación había permeado más allá del ámbito de la actividad productiva, hacia prácticas cotidianas en distintos ámbitos.

La dignidad de la persona y el sentido del trabajo se había fortalecido a partir de la relación con Proempleo, pero no se traducía en un mejoramiento significativo de los índices de bienestar económico (productividad, tasa de retorno de la inversión, cartera de clientes, utilidades, entre otros indicadores) y familiar (vivienda, salud, escolaridad, ingreso, por mencionar algunos indicadores).

Hasta este momento se mantenía el supuesto de que el programa como experiencia de vida tenía importancia, es decir no había encontrado información que invalidara la hipótesis sobre la significatividad de la capacitación. Sin embargo la relación de causalidad entre la capacitación y vida digna y productiva, que el tratamiento convencional adopta como exigencia para medir la EIPS, no tenía fundamentos para establecerse, ya que junto con la capacitación se reconocía la presencia de otros factores que habían estado presentes. El tratar de establecer una relación unidireccional entre la capacitación y las condiciones de vida de los egresados era forzar el escenario social que se estaba evaluando, en el cual las interrelaciones entre variables eran complejas. Otros factores podrían ser interpretados como catalizadores del aprovechamiento del aprendizaje y el aprendizaje también había afectado la manera que dichos factores habían determinado la trayectoria de los egresados.

El destino de los resultados de esta segunda etapa fue un informe para la directora de ProEmpleo y una presentación en la sesión plenaria con todos los miembros de la estructura interna de la organización. El detalle fino de los resultados obtenidos en esta etapa constituyó información de interés para todos en general y para los instructores en particular. Los instructores son la cara de ProEmpleo ante los beneficiarios, la información que se les compartía confirmaba o cuestionaba su percepción, pero era un elemento que según ellos les permitiría ajustar su manera de ver la capacitación y cómo mejorarla.

2.3. La tercera etapa

La pregunta de investigación en la tercera etapa era ¿ProEmpleo cumple su propósito? La estrategia para generar información fue llevar a cabo una evaluación de proceso la cual, de acuerdo a las metodologías convencionales, incluye analizar la eficiencia y la eficacia organizacional; es decir, se trataba de abordar la relación entre los costos del servicio que se ofrece y la cobertura alcanzada, según el número de beneficiarios y la capacidad para cumplir con las metas programadas a tiempo y bajo el presupuesto planeado. Interesaba conocer si el desempeño es estable, está normalizado y no se trata de esfuerzos esporádicos o extraordinarios que ponen en riesgo los resultados esperados. Adicionalmente se buscó explorar la calidad de los servicios como adecuación de los contenidos y de los métodos del programa al uso que les darán los beneficiarios.

Las técnicas para recopilar la información utilizadas fueron: observación *in situ* sobre la infraestructura del servicio; entrevista estructurada con staff administrativo; lista de verificación de referentes institucionales; sondeo de opinión de los instructores; observación de la dinámica en el aula; análisis del contenido del manual de capacitación de los participantes; entrevista profunda dirigida a egresados del programa de capacitación. Ninguna de estas técnicas se apoyaba en el criterio de representatividad estadística pero en conjunto daban oportunidad de validar los resultados en la medida que a través de una lógica de “terciar información”, es decir utilizar distintas fuentes de información cuyos

resultados se comparaban, se abría la posibilidad de complementar, precisar, problematizar los observables⁶ construidos.

La estrategia de investigación exigía una presencia constante mía⁷ como evaluadora en las oficinas de la OSC y una colaboración estrecha del staff de la dirección en el estudio. La EIPS dejó de ser percibida por los miembros de ProEmpleo como algo externo. Esta familiaridad producía reacciones paradójicas en la directora de ProEmpleo, por una parte percibía que yo estaba cada vez más compenetrada con el programa y que eso hacía que entendiera mejor el impacto de la intervención, es decir, que hiciera cada vez mejor mi trabajo; por otra parte manifestaba escepticismo frente a la objetividad de mi labor, porque la dedicación de mi desempeño significaba un compromiso con la labor de la organización, y esto era clara muestra de una intencionalidad que desde su perspectiva representaba el riesgo de que la acción evaluativa no fuera objetiva.

Como parte de la disciplina de investigación yo documentaba el proceso de cómo había influido en mi marco conceptual de referencia inicial el caso, y cómo éste en calidad de objeto de investigación era afectado por la mirada de quienes lo construíamos.

“Es inevitable [...] que cada estudio establezca relaciones entre un limitado número de elementos abstraídos del complejo (susceptibles de revisión a lo largo de la investigación). Pero toda abstracción significa tomar en cuenta algunos aspectos del complejo dado, y no otros. Resulta obvio, sin embargo, que cuando un elemento es ‘abstraído’ y otros dejados de lado, es porque hemos hecho ya una interpretación de tal elemento.” [García, 2000:69,70]

Al hacer la EIPS en la primera etapa no “veía” microempresarios, en la segunda etapa tampoco “veía” el proceso administrativo. Los datos que tenía frente a mí eran individuos con ciertas características personales. El que sean “microempresarios” o “proceso administrativo” es el resultado de una elaboración conceptual concerniente a criterios relacionados con sus actividades productivas dentro de la sociedad a la cual pertenecen, dejando de lado aspectos que responden a otros criterios.

⁶ Se utiliza el término observable como referente del constructo que se obtiene a través de las herramientas de recopilación de información, no se trata de “datos” que hablan por sí solos y que el investigador capta e incluye en la investigación, sino productos de una elaboración conceptual bajo la cual se discriminan algunas características del objeto de estudio y se privilegian otras características [García, 2000].

⁷ En esta etapa del estudio el equipo de investigación externo se redujo a un integrante como coordinadora de la EIPS.

Al explorar los cambios en las condiciones de vida de los beneficiarios inmediatamente se identificaba a los individuos que se entrevistaba telefónicamente “como microempresarios”⁸, al reflexionar con el staff de ProEmpleo fuimos capaces de reconocer de sus prácticas “el proceso administrativo”. Las personas son datos de la experiencia. El “microempresario” y “el proceso administrativo” es un observable, en el sentido de ser una interpretación (conceptualización) del dato.

La evaluación de proceso necesita recuperar el conocimiento generado durante y por la intervención social, la OSC era objeto de estudio y al mismo tiempo colaboraba en la generación de información. En el núcleo de la evaluación en esta etapa estaba la significación del propósito de ProEmpleo, la cual se reflejaba en las prácticas cotidianas de los “desempeños institucionales” en donde cada uno de los miembros de la organización estaba orientado a producir resultados que hicieran posible el cumplir dicho propósito.

La acción evaluativa influía sobre la disposición a participar en ella, si el staff no cooperaba conmigo yo no podía realizar la EIPS y para ProEmpleo significaba que no cumplía el compromiso de desempeñarse profesionalmente. La evaluación se convertía en una puesta en práctica de un principio de participación y de una obligación de rendir cuentas. El núcleo del problema de investigación no era el dato sino la forma de su construcción: en colectivo lo construíamos y éramos parte del conocimiento. La EIPS se convertía en una autoevaluación sobre la administración de recursos (financieros, materiales, informacionales, talento), la pertinencia e institucionalización de las decisiones y de las acciones.

La recopilación y precisión de los datos era responsabilidad compartida e intersubjetiva (más de una perspectiva) entre el staff que era centro del proceso que describía sus prácticas cotidianas y yo que preguntaba, escuchaba, pensaba y escribía siguiendo el orden de los instrumentos de recopilación de información. No era sólo reconstruir la práctica bajo un enfoque de empirismo ingenuo sino sistematizar lo relevante. Los significados de las experiencias se condensaban en un esquema para administrar la

⁸ Se trata de “la ilusión de la transparencia” como llama Pierre Bourdieu a la dificultad de lo obvio como consecuencia de la familiarización del sujeto con el objeto de estudio y su contexto, porque es algo que se asume acríticamente, sin comprender las condiciones de producción, históricas y sociales, que produjeron lo que en ese momento consideramos obvio. [Bourdieu, 1975:29]

capacitación que funciona como una matriz de discursos, acciones y objetos. Un ejemplo de objetos producidos por esta matriz es el Manual de Políticas y Procedimientos donde se lee como ejemplo de discurso lo siguiente:

”Toda organización que cuenta con un objetivo claro de crecimiento y de mejora de la calidad de sus servicios, debe tener en cuenta la estandarización de sus procedimientos y de sus funciones con el objeto de poder planear y medir los resultados hacia los que va dirigida.” (Presentación del Manual de Políticas y Procedimientos. Coordinador de Microempresa versión julio 2004)

El destino de los resultados fue la elaboración de un informe que fue entregado a la dirección de ProEmpleo, con lo cual concluía el estudio de EIPS planeado formalmente. La forma y contenido de la evaluación realizada en el estudio de caso, es parte de un conjunto de arreglos institucionales que determinan el sentido y el valor de la evaluación en un contexto histórico caracterizado por la modificación de la orientación del desarrollo, lo cual se discute en el siguiente capítulo.

Capítulo 3

LOS ARREGLOS INSTITUCIONALES

La evaluación de impacto de programas sociales como fenómeno socio-cultural no se practica en el vacío sino que se trata de un fenómeno contextualizado, es decir, hay condiciones sociales específicas que determinan los límites al mismo tiempo que detonan las posibilidades dentro de los cuales se produce, se transmite y se valoriza la evaluación como un componente de la política social del gobierno.

En este capítulo, con la ayuda de métodos documentales y de la observación, se analizan los escenarios espaciales y temporales donde se materializa la cultura de evaluación para examinar las condiciones relevantes que permiten entender la evaluación de programas sociales como una resignificación del espacio público dentro de la orientación de mercado de la política social.

Para ello en primer término se discuten los conjuntos de reglas y recursos relativamente estables, que constituyen los arreglos institucionales [Thompson, 2002:] que determinan los escenarios donde interactúan los agentes sociales involucrados. Asimismo, se analizan las relaciones sociales que son establecidas por ellos y en ellos, Estos arreglos se caracterizan y funcionan en virtud de que es necesario producir y reproducir las condiciones para que la cultura de evaluación funcione como un esquema práctico que guíe a los agentes de este campo social.

Estos escenarios conforman un campo de fuerza en donde los agentes sociales involucrados ocupan posiciones que representan un acceso diferencial a los recursos para producir, circular y consumir la evaluación de programas sociales. Estos recursos son aprovechados para lograr los objetivos particulares que le interesan a cada uno de ellos, basados en el conjunto de reglas y de convenciones de diverso tipo.

“El estado concentra la información, la trata y la redistribuye. Y sobre todo lleva a cabo una unificación teórica. Al situarse en la perspectiva del todo, de la sociedad en su conjunto, es responsable de todas las operaciones de totalización, especialmente mediante el censo y la

estadística o mediante la contabilidad nacional, y de objetivación, mediante la cartografía, o sencillamente, mediante la escritura, instrumentos de acumulación del conocimiento (por ejemplo con los archivos) y de la codificación como unificación cognitiva que implica una centralización y una monopolización” [Bourdieu, 2002:105].

Los arreglos institucionales se relacionan con las trayectorias (perspectiva diacrónica) que han seguido cada uno de los tipos de agentes involucrados en la evaluación de programas sociales. En el inciso “Los escenarios espacio temporales” se presentan los resultados de un análisis socio histórico de las trayectorias seguidas por cada tipo de agente, las cuales son el antecedente de la conformación del espacio social que cada uno de estos agentes ocupa en el presente (perspectiva sincrónica) el cual expresa la estructura social del campo de fuerza de las prácticas de desarrollo y su evaluación.

3.1. Las Reglas

Para que sea posible que la premisa cultural del lenguaje de contención del desarrollo y su evaluación opere como guía de los agentes sociales involucrados en la evaluación se requiere un conjunto de reglas y convenciones sociales que necesitan ser actualizadas en el terreno de las prácticas cotidianas que buscan servir al bienestar social. En otras palabras, esas reglas y convenciones son objeto de negociación entre los actores involucrados, para configurar los arreglos institucionales que dan vigencia (sentido práctico) a dichas reglas en las prácticas sociales.

Las reglas y los recursos disponibles forman los arreglos institucionales que tienen el poder simbólico de asegurar que se articulen conocimientos y procesos de raciocinio “correctos” en la puesta en marcha de evaluaciones concretas.

Las reglas explícitas, formalizadas en un cuerpo normativo del desarrollo y su evaluación, tienen la función de servir de referente para modelar el esquema práctico evaluativo, y evitar o impedir prácticas heterogéneas y heterodoxas, es decir prácticas incompatibles con la reproducción de la cultura de evaluación dominante.

Las convenciones sociales que también regulan las acciones de los agentes sociales en el campo del desarrollo y su evaluación, operan mediante un sentido espontáneo e inconsciente que está presente en la lógica del funcionamiento del sistema

de contenidos y de formas convencionales (lenguaje de contención) y de las disposiciones adquiridas (*habitus*) para percibir, decidir y actuar en este campo.

El proceso de institucionalización de la evaluación se da en el marco de la “aplicación de políticas, normas, técnicas, sistemas y procedimientos a través de los cuales se racionalizan los recursos para producir los bienes y servicios que demanda la sociedad en cumplimiento a las atribuciones que las constituciones federal y estatales confieren al gobierno” [Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001:21]

En este inciso se presenta primero el marco normativo que constituye las reglas explícitas y en segundo lugar se discuten los preceptos implícitos e imprecisos, que orientan a los agentes en calidad de un esquema flexible que se adapta a la vida diaria, sin que lleguen a formularse como parte del marco normativo. Ambos toman cuerpo en el conocimiento práctico, experimentado y reproducido en las acciones evaluativas, que los agentes adaptan y amplían.

El marco normativo

El marco normativo de la evaluación incluye la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación², la Ley General de Desarrollo Social y las Reglas de operación de los Programas³, entre otros⁴. En conjunto, estos documentos establecen la orientación de la política social del gobierno hacia el federalismo y la descentralización, expresada en el ramo 33 que integra los fondos federales de aportaciones para los programas sociales. También se determinan los órganos (gobierno federal, estatal y municipal) e instrumentos de planeación y coordinación de la política social (Planes: nacional, estatales y municipales de desarrollo).

Como líder de las instituciones de la política social se encuentra el Consejo Nacional de Evaluación que es un organismo público descentralizado que norma y coordina la evaluación de las políticas y programas de desarrollo social que ejecuten las dependencias públicas y establece los lineamientos para definir, identificar y medir la

¹ Los artículos 3º y 4º establecen los derechos sociales a los que todo mexicano debe tener acceso, entre ellos se encuentran: educación, salud, vivienda y alimentación.

² Es el instrumento a través del cual se distribuye el gasto público para garantizar la prestación de los servicios generales del estado.

³ Establecen objetivos programáticos, el tipo y las características de los apoyos, la cobertura, etc.

⁴ Específicamente la evaluación de impacto se marca como acción obligatoria en diez y nueve programas para el desarrollo publicados en el Diario Oficial de la Federación entre el año 2002 y 2003.

pobreza⁵. A través del Consejo se somete la propuesta de indicadores de evaluación a la consideración de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Cámara de Diputados.

El Poder Ejecutivo tiene la obligación de informar al Poder Legislativo (Comisiones de Desarrollo Social de las Cámaras de Diputados y de Senadores del Congreso de la Unión) sobre la forma que opera y la repercusión que tiene un programa social instrumentado por él mismo. De ello permea a los siguientes órdenes y sectores del poder ejecutivo (federal, estatal y municipal) la obligación de realizar evaluación.

Los indicadores de evaluación tienen el estatuto de representar la autoridad técnica para contabilizar los avances de la política social.

Por ejemplo sobre el Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol) creado en 1988 y el Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá) creado en 1997, se ha hecho:

“el seguimiento de las acciones realizadas [...] los informes presentados son fundamentalmente cuantitativos. Grosso modo, muchos de los reportes de evaluación son informes de resultados administrativos, los cuales aportan datos acerca del ejercicio del gasto y del número de las acciones realizadas en las regiones prioritarias para el combate a la pobreza” [Ramírez, 2000:361].

En el estudio de caso, se identifica que el Acuerdo por el que se determinan las Reglas de Operación e Indicadores de Resultados para la asignación del subsidio canalizado a través del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (Fampymes) para el ejercicio fiscal 2003, mide la eficacia del programa según índices que relacionan los resultados con los objetivos originales⁶.

El conjunto de reglas está orientado hacia la racionalización de recursos: “el gasto gubernamental debe mantener congruencia con la capacidad de generación de recursos fiscales, para que [...] contribuya al establecimiento de condiciones propicias para el crecimiento” [Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002 – 2006, Pronafide, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público]. Estas reglas actualizan la orientación de mercado del desarrollo basada en la rentabilidad social. De

⁵ Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de agosto de 2005.

⁶ Cabe hacer notar que se presentan ambigüedades en la conceptualización de la evaluación, puesto que en el texto del acuerdo se habla de evaluación de impacto, cuando en realidad los parámetros que se proponen corresponden a una evaluación de gestión que mide eficiencia o a una evaluación de resultados que mide eficacia.

ahí la importancia de que el gasto público se asigne con base en metas claras y cuantificables, que faciliten la toma de decisiones en el proceso de elaboración y aprobación del presupuesto. En este contexto los indicadores juegan un papel primordial porque permiten evaluar, “de manera objetiva”, el cumplimiento de las metas establecidas.

Esta racionalización del gasto social se justifica ante la escasez de recursos presupuestarios, los cuales deben ser focalizados hacia aquellos sectores que generen los mayores beneficios para la sociedad. La evaluación es el instrumento diseñado por contabilidad social del desarrollo y que proporciona evidencias para ella, en cuanto “rinde cuentas” sobre algunos aspectos tales como: índices de proyectos apoyados por línea de acción y tamaño de empresa; por género y por discapacidad. Relaciona el presupuesto ejercido contra el presupuesto total; informa sobre la participación social según el tamaño y sector de las empresas atendidas; registra el monto de recursos canalizados por línea de acción por género del líder del proyecto [Diario Oficial de la Federación el 25 de abril de 2003]. Asegurando así la eficacia de los programas gubernamentales.

La eficacia es una referencia técnica que mide la concordancia entre los objetivos -arbitrarios en tanto podrían haber sido otros- y los logros alcanzados a través de una intervención social igualmente arbitraria. Paradójicamente parece que la objetividad técnica de la evaluación descansa en la “subjetividad” de tales selecciones arbitrarias de objetivos y estrategias para alcanzarlos, las cuales se imponen como legítimas, ocultando los arreglos institucionales que las respaldan.

La normatividad señala que la evaluación es parte de las buenas prácticas de administración de políticas sociales porque contribuyen a valorizar un esquema plural de corresponsabilidad (participación social) entre agentes involucrados para lograr el desarrollo social del país. También opera una estrategia preventiva ante la impugnación por la forma en que una institución de gobierno durante una administración puede haber ejercido los recursos públicos. Tal inconformidad pudieran presentarla otras instituciones de gobierno dentro de la misma o de futuras administraciones, por ejemplo la contraloría del sector, la Secretaría de la Gestión Pública, la Secretaría de Hacienda, el Poder Legislativo; o bien surgir de otros partidos políticos; o incluso expresarse a través de una OSC.

La evaluación se convierte en un mecanismo de legitimación de instituciones

gubernamentales que demuestran ser responsables y estar atentas a las necesidades de los pobres. Y se traduce en material de propaganda política de acciones en pro del desarrollo de país, ante el sector financiero internacional y el sector privado como fuentes probables de financiamiento para proyectos sociales; ante la comunidad de especialistas en cuestiones de desarrollo de instituciones académicas; ante las OSC que ejecutan proyectos sociales; ante los beneficiarios de dichos proyectos y ante la sociedad civil en general.

Las buenas prácticas y su impacto se entrelazan. Por ejemplo, en *Proyectos exitosos 2001* se presenta la evaluación como demostración de la eficiencia e impacto en la solución de problemas sociales que afectan a la mayoría de la población. En la publicación se “reflejan las nuevas formas de proceder para resolver los grandes retos en el combate a la marginación, la pobreza y la carencia de oportunidades” [Indesol, 2002:10,11].

A nivel internacional, también se hace referencia a buenas prácticas de gestión de políticas sociales: el presidente del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) reconoció que el programa Iniciativa Ciudadana 3x1 de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) ha dado "excelentes resultados". Este organismo recomendará el esquema como una práctica social "exitosa y útil" para el resto de las naciones de América Latina [La Jornada 5 de abril 2005]. “La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) reconoce a Oportunidades como una de las mejores prácticas sociales en inversión familiar” [SEDESOL, *Comunicados* No. 066/2005].

La ley especifica que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) pueden realizar programas públicos de desarrollo social siempre y cuando se sujeten a la evaluación con apego a los indicadores del Programa de Desarrollo Social, en un plazo no mayor de un año. La evaluación valida el diseño de la política social en tanto “se enfoca a la persona para que con su propio esfuerzo y trabajo supere la pobreza”. [Palabras del discurso del presidente de la República Mexicana, Vicente Fox, en la Reunión “México y la OCDE en la política social” celebrada en los Pinos, México el 7 de abril de 2005]

“Dado que el incumplimiento de la entrega de los informes descalifica a la OSC para recibir cualquier apoyo futuro y que se ha logrado un gran avance en la profesionalización del personal que opera el programa, la gran mayoría de las OSC cumple con este requisito. En las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social se indica que a fin de constatar el cumplimiento del proyecto, personal de las delegaciones de SEDESOL o del INDESOL realizarán visitas de seguimiento y evaluación a los proyecto apoyados, pero no se precisa la cantidad de visitas y los

objetivos específicos de cada una de ellas. La mayoría de las delegaciones no cuenta con los recursos (humanos, materiales y financieros) suficientes para realizar esta actividad” [Conde, 2003:33].

Estas reglas orientadas hacia la racionalización y legitimación de la gestión pública parten del reconocimiento formal del derecho a la información, a la participación social, a la rendición de cuentas, a la validación del diseño de programas sociales⁷. Son reglas que tienen peso en la organización de sentido del desarrollo y su evaluación, en tanto la arbitrariedad de lo que imponen como legítimo y la arbitrariedad de su propia autoridad para imponer legítimamente, no se exhibe. Estos preceptos pueden ser pasados por alto, aunque tengan poder coercitivo (sancionar, castigar); pero tienen un efecto simbólico que agrega poder a la relación de fuerza (relaciones de competencia entre los agentes involucrados por acceder a recursos) en la que se sustentan. La capacidad de imponer este conjunto de reglas la detentan instituciones de gobierno en acuerdo con las prescripciones de las instituciones financieras internacionales, tal y como se describirá en el inciso de arreglos institucionales de este capítulo.

El esquema práctico

En el estudio de caso que trato en esta tesis, al presentar la solicitud de que la Universidad evaluara el programa de capacitación, la OSC (ProEmpleo) tenía expectativas predeterminadas sobre el proceso y los resultados que correspondían a este tipo de estudios. Había antecedentes (estudios anteriores) sobre la labor de la OSC que confirmaban la presencia de este sentido dirigido por el *habitus* inculcado en las prácticas de desarrollo y evaluación.

⁷“Retroalimentar el diseño y operación de los programas para mejorarlos; rendir cuentas; valorar relevancia de política social; mejorar efectividad de acciones; incrementar la información sobre la población objetivo; hacer visible la aportación del Programa de Coinversión Social (PCS) a la construcción y fortalecimiento del capital social; estimar el impacto en población beneficiaria; analizar complementariedad de acciones de gobierno”. Con apego a lo establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación y las Reglas de Operación de los programas de la Sedesol, desde el año 2000 se realiza la Evaluación Externa de los programas a cargo de esta dependencia Instituto Nacional de Desarrollo Social (2003) “2. Evaluación Externa 2003” en el Anexo 1 Términos de referencia para la evaluación externa del Programa de Coinversión Social 2003 de la Licitación Pública Nacional No. 00020037-001-03 de la Secretaría de Desarrollo Social a través del Instituto Nacional de Desarrollo Social, México 22 de julio de 2003 Pp.8

No es que la dirección de la OSC tuviera algo planeado de antemano, con determinados objetivos racionales, sino que era algo que se presentaba como obvio y natural, la directora de la OSC “simplemente me mostró una carpeta que contenía el informe de un diagnóstico del servicio de capacitación, lleno de cuadros y gráficas que describían los resultados estadísticos” [Nota del diario de campo]. Estos formatos y contenidos eran similares con los correspondientes al informe que el Comité Técnico presentó a los secretarios de Desarrollo Social, Hacienda y al coordinador de Políticas Públicas de la Presidencia en donde aparecían los siguientes datos: “En este lapso 6.9 por ciento de mexicanos -equivalentes a 5.6 millones de personas--, superaron la línea de pobreza alimentaria; 7.3 por ciento la de capacidades y 6.7 la de patrimonio” [Nota de *Las buenas noticias también son noticias*, Presidencia de la República, 16 de junio de 2005 en <http://presidencia.gob.mx/buenasnoticias/pobreza/index>].

Las similitudes parten de que en ambos tipos de documentos (formas simbólicas) se observa el predominio del paradigma experimental de las ciencias. Los paradigmas en ciencias sociales se constituyen por los logros o realizaciones reconocidos que durante cierto tiempo proporcionan modelos de conocimiento a una comunidad científica determinada [Khun, 1993]. Estos paradigmas comprenden los supuestos teóricos, las leyes, las técnicas, los métodos, las analogías y las ontologías, los problemas y las soluciones, es decir son un conjunto de generalizaciones simbólicas compartidas por una comunidad científica dentro de un sistema de relaciones que se opone o se distingue de otra(s) comunidad(es).

El dominio de un paradigma en el campo de las prácticas de evaluación está interrelacionada con la construcción de la identidad de los expertos, y el colectivo de académicos investigadores y docentes afines con esta identidad, quienes tienen un poder simbólico, es decir tiene la capacidad de imponer significaciones e imponerlas como legítimas. Este poder está determinado por una interacción cognitiva y social que se refuerza mutuamente.

En el campo de las prácticas evaluativas el grupo de académicos invitados por las instituciones de gobierno responsables de la política social⁸ para que conformaran el

⁸ Los titulares de estas instituciones gubernamentales son el coordinador de asesores de Políticas Públicas (economista del ITAM), el secretario de Hacienda y Crédito Público (economista del ITAM), la secretaria de Desarrollo Social (economista de la UIA)

Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México⁹ en el 2001, son quienes detentan la autoridad sobre la metodología aceptada como legítima para realizar evaluaciones. Estos expertos han hecho una interiorización selectiva de ciertos elementos y rasgos culturales que los distinguen, y además tienen la autoridad legítima para imponer la definición de esta aproximación como la “científica” y de denominar a otras aproximaciones en la categoría de “no científicas” o como aproximaciones complementarias.

“El análisis y la medición del fenómeno de la pobreza son tareas complejas que requieren de la aplicación de metodologías y técnicas especializadas. Por ello, se coordinará la integración del Comité Técnico para la Medición y Análisis de la Pobreza”¹⁰ [PNDS, 2001:118].

La metodología de evaluación dominante es parte del conjunto de repertorios que definen la identidad del Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México como institución de la política social. Estos “repertorios culturales interiorizados (representaciones, valores, símbolos)” [Giménez, 2002:38] demarcan las fronteras y distinguen a los “evaluadores expertos” de los demás actores.

Se trata de un tipo de identidad que Gilberto Giménez denomina “identidad de consenso”, la cual determina la posición (reconocimiento social) de los actores en función de que compartan creencias, concepciones, formas de pensar y de construir la evaluación como objeto de estudio, dentro del marco de las prácticas del desarrollo; y orienta sus acciones.

Se trata de una identidad producto de la construcción social distintiva inherente a la afirmación de que representan las “más avanzadas metodologías, conocimientos y recursos tecnológicos” [PND, 2001:117] para la investigación en programas sociales. Esta distinción requiere ser reconocida por los demás actores para poder existir socialmente, es decir la identidad de consenso “resulta de una especie de compromiso o negociación entre autoafirmación y asignación identitaria.” [Giménez, 2002:39]

⁹ El comité se apoya en el Consejo Nacional de Población y particularmente en el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática cuyos titulares en el primer caso es una antropóloga y en el segundo caso es economista del ITAM.

¹⁰ Este comité estará integrado por especialistas en el tema, principalmente del sector académico. El Comité opera como instancia autónoma y su función principal es asesorar de manera continua en la medición del nivel de pobreza en México, sus causas de variación, así como en la evaluación del impacto que tienen los programas de desarrollo social, generando un reporte anual de la situación de la pobreza y los cambios en ésta.

Las razones objetivas que se ofrecen para la selección de este grupo de académicos y su aceptación como expertos, es su trayectoria destacada¹¹ y su enfoque científico. Todos comparten la creencia en la aplicación del “método experimental” como el único método científico, cuestión que será discutido en el capítulo sobre los procesos de valoración simbólica de la evaluación.

Atrás de esta identidad de consenso se encuentra un *ethos* científico reconocido y una red de contacto social que conforma lo que R.K. Merton llama “un colegio invisible”

“Las relaciones y contactos personales que resultan importantes para el desarrollo cognitivo de los propios científicos y estudiosos individuales derivan en una medida importante de sus autoselecciones de micromedios intelectuales y que tal selección se halla a su vez troquelada socialmente por contextos tales como las disposiciones institucionales, los procesos selectivos y el sistema de premios de los dominios científicos” [Merton, 1998:28].

Los expertos en EIPS se mueven dentro de determinados valores y normas que caracterizan el funcionamiento de las instituciones académicas y de sus miembros: un conjunto de reglas y prescripciones, costumbres, creencias y presuposiciones que se consideran obligatorias para quienes son reconocidos como expertos. El consenso se logra mediante los mecanismos de transmisión que se analizan en el capítulo 5, los cuales funcionan como canales para introducir a los iniciados y para excluir a los infractores.

“Los procesos de autoselección y de selección social institucional interactúan de tal modo que afectan a las sucesivas probabilidades de acceso a la estructura de oportunidades de un campo dado de trabajo... se inicia un proceso de acumulación de méritos en el cual el individuo adquiere oportunidades cada vez mayores para promover su trabajo aún más (con las recompensas que conlleva) [...] Los sistemas de premios, distribución de recursos y selección social operan de tal modo que crean y mantienen una estructura estratificada de oportunidades para promover su función como investigadores” [Merton, 1998: 41].

Este grupo de académicos se constituye en comunidad en la medida en que la interrelación cognitiva se estructura a partir de que comparte un paradigma que sirve de

¹¹ Algunas características comunes de la trayectoria de estos expertos evaluadores son: siete de los nueve académicos tienen una formación en economía, los otros dos aunque su formación básica universitaria no es en economía el enfoque de su formación si es económico. Todos están adscritos como personal de tiempo completo, dedicados a la investigación, en instituciones de educación superior, tanto públicas como privadas. Han desarrollado proyectos financiados por fondos de instituciones financieras internacionales y tienen publicaciones en tópicos dentro del área del desarrollo con un enfoque preponderantemente estadístico; y algunos forman parte del Sistema Nacional de Investigadores. Todos tienen estudios de postgrado, ocho tienen el grado de doctor. Todos fungen como asesores de instituciones gubernamentales en cuestiones de desarrollo. Han estudiado, trabajado o se relacionan dentro de los mismos centros académicos, tienen intereses comunes, sin fronteras disciplinares.

base a la organización del conocimiento de la cual se parte y que se genera sobre la evaluación de política social del gobierno. En dicho paradigma una de las normas es la pretensión de verdad única del método estadístico para conocer la realidad social, aspecto que se abordó en el axioma general de los referentes conceptuales de este trabajo de investigación.

Este paradigma subraya la importancia del método y destaca en concreto las técnicas estadísticas como parámetro de calidad, con procedimientos para la recolección de datos en el marco de un diseño experimental de investigación. No se reconoce la naturaleza política de la evaluación y sólo reconoce los principios de veracidad y credibilidad.

Frente a este paradigma se asientan otras aproximaciones, basadas en principios tales como la equidad y reciprocidad entre los involucrados en el proceso de evaluación¹²; o bien, aluden al carácter pluridisciplinar del abordaje de este objeto de estudio. De aquí que sea inadecuado pensar que la economía¹³ sea la única disciplina a considerar, y dentro de ella un paradigma, pueda arrogarse la pretensión de representar el conocimiento científico por excelencia, único y válido.

Este paradigma se convierte en una ideología en la medida en que es “una forma simbólica que se intersecta con las relaciones de poder” [Thompson, 2002:85], que moviliza su significado a través de mecanismos de transmisión y procesos de valoración y contribuye a reforzar a los individuos y grupos que ocupan posiciones de poder, en las condiciones socio históricas particulares del nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado.

La forma convencional de realizar la evaluación, como fue descrita en el capítulo dos, tiene relevancia política¹⁴ en cuanto a que tiene por objeto a la política social y es movilizadora en un proceso político (desde su propuesta, financiamiento, institucionalización). Esta situación afecta su realización (procedimientos, estructura, actores) la cual tiene una naturaleza política en el sentido de que representa una toma de posición sobre la realidad social y sobre la información que se genera.

¹² Es el caso de Robert Stake y su libro *Quieting Reform* [Stake, 1986], a propósito de la evaluación de un programa educativo, plantea la necesidad de integrar las opiniones de los involucrados para que la evaluación sea sensible a los intereses de los distintos destinatarios.

¹³ Todos los académicos expertos evaluadores y los funcionarios de gobierno responsables de la evaluación de programas sociales tienen una formación en Economía.

¹⁴ Esther García Sánchez habla de la metaevaluación y discute algunos autores que tocan estos mismos aspectos [García Sánchez, E., 2005]

La imposición de un paradigma es arbitraria porque representa la fuerza del colegio invisible que domina en las prácticas de desarrollo, en el cual hay una delegación de poder de las instituciones gubernamentales y de las instituciones financieras internacionales que dan soporte a la producción, transmisión y valoración de ese trabajo que le asignan. El contenido que se impone también es arbitrario porque no es el único marco conceptual que puede soportar una estrategia de investigación que siga rigurosamente un método, es decir, que se documente el proceso de construcción de los observables¹⁵ o resultados obtenidos para que otros puedan realizar operaciones con la misma información.

Los científicos sociales que se incorporen a esta identidad de consenso tendrán recompensas al ser elegidos para llevar a cabo los estudios de evaluación, con la posición y remuneración coherente con el reconocimiento social de que son objeto: reconocimiento recibido de los pares científicos, el ingreso a asociaciones de especialistas, premios, acceso a los canales de difusión y de publicaciones especializadas. Como parte de este proceso se crean centros, estudios especializados, discursos que justifiquen su trabajo y garanticen la validez de dicha metodología.

Los académicos que conforman el Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, son los mismos que componen el Consejo Académico del Diplomado en Desarrollo y Políticas Sociales dirigido a mandos medios y superiores de oficinas centrales y delegacionales de la Secretaría de Desarrollo Social e instituciones similares, en el cual se transmiten las herramientas conceptuales y prácticas para el análisis, ejecución y evaluación de los programas sociales.

Como efecto se da la acumulación de recompensas en las personas distinguidas y la negación, diferimiento o subordinación de las propuestas emergentes de aproximación no estadística. Se trata de una diferenciación en la distribución y acceso a recursos donde esta comunidad académica reconocida es cada vez más visible y suele recibir los juicios más favorables a sus realizaciones y al mismo tiempo los autores de abordajes no aceptados son cada vez menos visibles.

¹⁵ Rolando García explica que “cuando estudiamos un complejo empírico determinado, no podemos analizar ‘todos’ sus elementos, no sólo debido a una imposibilidad material...sino por razones prácticas.” [García, 2000:69]. El nivel de rigurosidad de una investigación aplicada correspondería a la claridad con la cual se explicitan las relaciones establecidas entre un número limitado de elementos abstraídos del universo de estudio y que serán analizados, tratados, interpretados a lo largo de una investigación. De la misma manera que se proporcionen los resultados obtenidos como productos de una elaboración conceptual de los datos (realidad compleja).

La representación del quehacer científico, que está detrás de esta percepción social de la evaluación de los programas sociales, afecta las relaciones que se establecen en el campo más amplio del desarrollo social, porque el significado del “rigor científico” está asociado con un componente epistemológico y un componente político.

En lo epistemológico se reduce la construcción del conocimiento científico a un solo paradigma. En lo político, el prestigio que tienen las instituciones especializadas en este tipo de investigación -frente a otras instituciones no especializadas o que tienen una tradición de investigación diferente a los diseños experimentales- se traduce en un estatus que les da acceso a ser acreditadas para hacer una evaluación correcta de programas sociales; mientras excluye o pone en un lugar secundario a otro tipo de instituciones. Este reconocimiento diferencial se convierte en un mecanismo de poder para tomar decisiones sobre la forma correcta de hacer investigación y consumir el conocimiento de la verdad, reproduciendo el reduccionismo epistemológico.

En este escenario la posición de los sociólogos, entre otros científicos sociales, es débil en comparación con la de los economistas. Esta posición se define por la dirección del diseño e implementación de la evaluación dentro de las fronteras del territorio convencionalmente aceptado, el cual determina la oportunidad de acceso a: recursos económicos que solventen los gastos de investigación; recursos simbólicos que otorguen reconocimiento al trabajo realizado en términos de su científicidad y pertinencia social; recursos culturales para fortalecer su actualización, para producir materiales de difusión.

Sin embargo, con la orientación política de las instituciones de gobierno y con las capacidades intelectuales y de acumulación teórica y metodológica de las instituciones académicas, así como con los mecanismos de financiamiento y valoración social en donde se conjugan ambos; tanto como con la importancia relativa que van ganando poco a poco las OSC en materia de políticas públicas como responsables directas de su operación; los paradigmas en los que se asientan hoy las prácticas evaluativas colocan a la sociología en una posición donde pueden detonarse discusiones explícitas y exhaustivas sobre las preferencias impuestas en este campo y sobre el saldo que las estrategias de valoración han ocasionado.

La sociología busca detectar imprecisiones, sesgos, incompletudes sobre los fenómenos, no desmitificar. Para ello puede analizar “racionalmente la dominación, y muy especialmente la contribución que el conocimiento racional puede aportar a la dominación” [Bourdieu, 2002:158]; o bien decidir poner sus instrumentos racionales de conocimiento al servicio de una dominación cada vez más racional.

La alteración de la jerarquía de los paradigmas existentes durante largo tiempo va transformándose muy lentamente. En esta transformación se discuten cada vez más nociones ligadas a un modelo de ciencia en construcción, el cual toma conciencia del significado y alcances del proceso de conocimiento, proceso en el que la mirada del sujeto y su concepción sobre el objeto de estudio, integra la racionalidad con la subjetividad.

3.2. Los Recursos

El campo de las prácticas de evaluación de programas sociales tiene una estructura caracterizada por asimetrías y diferencias relativamente estables en las relaciones que establecen los agentes involucrados. El acceso diferencial a recursos para producir, transmitir o valorizar una evaluación es el principio que sustenta dicha estructura social.

El análisis de las posiciones de los agentes involucrados en las prácticas de evaluación revela la existencia de relaciones de poder entre posiciones dominantes que detentan la capacidad de acceder a recursos de diversos tipos: capital económico, capital cultural y capital simbólico. Este poder está conectado con la historia del nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado, la cual determina un escenario en donde las condiciones de producción y recepción de la evaluación como una forma simbólica implican el uso de recursos disponibles. Este poder se sirve de las reglas y la puesta en práctica de esquemas prácticos, descritos en el inciso anterior.

A continuación se analiza la distribución de recursos en los escenarios de la evaluación de programas sociales.

Capital económico

El acceso que tienen los agentes involucrados en el campo de prácticas de desarrollo y su evaluación a recursos económicos, puede ser estimado de acuerdo a la capacidad de sustentar dichas prácticas, la cual es representada en la escala de medición de la Tabla 3.1.

Tabla 3.1. Distribución del capital económico

Capacidad de sustentar prácticas de desarrollo y su evaluación	Valor	Agentes sociales
Muy Alta	4	IFI
Alta	3	Instituciones de gobierno
Moderada	2	Instituciones Académicas OSC
Baja	1	Beneficiarios

Fuente: elaborada por Adriana Andrade Frich

Las instituciones financieras internacionales (IFI) son capaces de financiar mega proyectos de desarrollo con un costo de millones de dólares. Pueden invertir millones de dólares también para realizar la evaluación de los mismos proyectos. Pueden difundir la evaluación y hacer recomendaciones a otros agentes sociales a partir de su experiencia en dicho proyecto y su evaluación.

Para dar una idea de los recursos económicos disponibles de las IFI, el Banco Mundial (BM) prestó US \$11.5 billones de dólares para 96 nuevos proyectos en 40 países. [World Bank, 2003:12,13] Diecisiete proyectos de desarrollo social aprobados por el BM para México a febrero 2005, recibieron financiamiento por un monto total de tres mil doscientos nueve millones novecientos ochenta mil dólares.

Las instituciones de gobierno son los organismos prestatarios de los financiamientos que otorgan las IFI para llevar a cabo proyectos de desarrollo social y quienes centralizan los recursos públicos fiscales dirigidos para este sector. En el ejercicio fiscal 2004 la H. Cámara de Diputados estableció el Presupuesto de Egresos de la Federación para la Secretaría de Desarrollo Social por \$21,098,544,310 pesos (equivalente al 65.72% de los fondos aprobados por el BM para México) [Sedesol. Rendición de Cuentas. Programas de subsidio del ramo 20 en http://www.sedesol.gob.mx/cuentas/reporte_cuarto_trimestre_2004].

El ramo 20 del Programa de Coinversión Social representa uno de los fondos

sociales más importantes¹⁶. La capacidad de acceso a estos recursos económicos está centralizada en las instituciones de gobierno, las cuales establecen las condiciones para asignarlos a las OSC y a las instituciones académicas para la operación de proyectos sociales. El financiamiento de esos recursos se apoya en los fondos de coinversión social recomendados por el BM¹⁷ como una condición indispensable para lograr la eficacia económica y la estabilidad para consolidar la democracia y la gobernabilidad.

Como se dijo en capítulos anteriores, las instituciones académicas dependen cada vez más de recursos externos para hacer investigación. El Programa de Conversión Social es una de las opciones que se les ofrece para obtener fondos federales para financiar los estudios, siempre y cuando cumplan con las disposiciones establecidas por las instituciones de gobierno responsables de dicha asignación. Otras opciones son los fondos de organizaciones internacionales. En todos los casos se observa que dentro de los criterios para proporcionar fondos está presente la necesidad de hacer una evaluación del impacto del proyecto.

En el estudio de caso se observa que las OSC tienen como fuentes de financiamiento además de los fondos federales, las aportaciones de los benefactores privados que pueden ser personas físicas y morales y las de otras organizaciones de la sociedad civil, nacionales e internacionales (Tabla 3.2.). Para estas dos últimas fuentes de financiamiento, las premisas culturales del desarrollo y su evaluación no tiene un carácter exclusivo, pero si hay una tendencia a darles reconocimiento.

De acuerdo a los resultados del estudio de caso los beneficiarios tienen un capital económico más bajo que los otros agentes del campo; algunos indicadores de su

¹⁶ Según un estudio del Centro Mexicano para la Filantropía (CEMEFI)¹⁶ en la Administración Pública Federal los recursos para financiar el desarrollo de proyectos y programas sociales de las OSC, son: el capítulo 3000, el 4000 y el 7000.

Al capítulo 3000 corresponden los recursos para la contratación de servicios de asesoría, consultoría, informáticos, estudios e investigaciones, los cuales se otorgan por licitación o por encargo; a la fecha no se lleva un registro que contabilice el financiamiento al cual se accede por esta vía. El capítulo 4000 se refiere a los subsidios y transferencias a 24 programas de impacto social sujetos a Reglas de Operación. El capítulo 7000 se refiere a las provisiones económicas, ayudas y donativos. Con parte de los recursos presupuestados en el capítulo 4000, también se apoyan proyectos de instituciones educativas y de investigación.

¹⁷ Bajo el enfoque de la economía de mercado, con las reformas sociales, el BM ha recomendado los Fondos de Inversión Social para amortiguar los costos sociales, inicialmente negativos, de la política de ajuste estructural en Latinoamérica. Estos fondos se orientan a fortalecer la capacidad de autoayuda de los grupos empobrecidos y favorecer una descentralización de la política social. Promueven actividades de comunidades locales y de las OSC. La disponibilidad de fondos para patrocinar los proyectos de desarrollo social y su evolución es parte del nuevo enfoque de las políticas sociales.

capital económico (promedio) son los siguientes: residen en colonias populares, en general tienen casa propia, en general están desempleados.

Tabla 3.2. Estructura de ingresos del estudio de caso en 2004

Tipo de financiamiento	Público¹⁸	Filantrópico	Venta de cursos, de artículos promocionales, de libros
% del presupuesto operativo	26	69	5

Fuente: Informe 2004 de ProEmpleo

Capital cultural

El capital cultural de los agentes involucrados en las acciones de evaluación puede ser representado por su nivel de escolaridad (Tabla 3.3.). Se observa que en el capital más grande corresponde a las IFI y las instituciones académicas. El BM, por ejemplo, tiene un staff de más de 10,000 profesionistas que en su mayoría tienen estudios de posgrado y una amplia experiencia de trabajo en el plano internacional. Este equipo de trabajo realiza diagnósticos sobre el comercio, pobreza y seguridad social del país prestatario, que usualmente son la base para la estrategia de asistencia a seguir, para los programas gubernamentales de inversión y para los proyectos financiados por el propio BM. La capacitación y consultoría sobre la evaluación es parte del capital cultural disponible de las IFI el cual implica una cantidad sustantiva de información, tiempo y recursos.

En las oficinas gubernamentales especializadas en evaluación de programas sociales trabajan profesionistas, algunos de ellos con estudios de posgrado, con una formación en estadística. A partir de 2001 con la alternancia de partidos políticos en el poder, para muchos es su primera experiencia de trabajo en este sector, orientada básicamente a la contabilidad social discutida en el capítulo anterior.

¹⁸ De acuerdo al Centro Mexicano para la Filantropía A.C. el promedio internacional de aportación de recursos públicos para la operación de las OSC es de 40% y en el caso de los países nórdicos es de 70%. [www.cemefi.org.mx]

Tabla 3.3. Distribución del capital cultural

Escolaridad	Valor	Agentes sociales
Muy Alta = más de 16 años (estudios de posgrado)	4	IFI, Instituciones Académicas
Alta = 16 años (estudios de pregrado)	3	Instituciones de gobierno
Moderada = más de 12 a menos de 16 años (estudios medios)	2	OSC
Baja = 9 a 12 años (estudios básicos)	1	Beneficiarios

Fuente: elaborada por Adriana Andrade Frich

Las instituciones académicas con un muy alto capital cultural (estudios de posgrado indispensable para ocupar esa posición) el cual ha sido incorporado a la lógica de mercado (se monetariza) y se reconvierte en capital económico y simbólico.

Las OSC, disponen de un capital cultural formado por: el saber que se construye en las prácticas cotidianas de intervención social y la profesionalización de su quehacer. Esto último, como respuesta a la complejidad de las acciones que realizan y a los requisitos de las instituciones gubernamentales y de las instituciones financieras internacionales que regulan y patrocinan los programas de desarrollo. Se trata de un proceso de formación continua que juega un papel importante en las prácticas de evaluación. En una investigación reciente [Gobierno de Jalisco, 2005] se estima que la escolaridad de los agentes sociales que forman parte de una OSC es de 57% profesional, 25% media, 18% básica. En el estudio de caso se presenta una estructura similar en el personal administrativo, pero una tendencia hacia un mayor capital cultural en los instructores, asesores empresarios voluntarios y consejeros.

Las OSC han desarrollado un conjunto de saberes, habilidades y actitudes sobre el desarrollo y su evaluación, como un acervo técnico que les confiere competitividad para acceder a recursos federales, al mismo tiempo que vuelve más institucionalizada su gestión, elevando los niveles de eficiencia y transparencia de los procesos administrativos.

En cuanto a los beneficiarios tienen una escolaridad promedio 12 años. La experiencia en los programas de desarrollo en los que han participado ha generado un conocimiento sobre la eficiencia, eficacia y efectividad de los mismos de tipo informal, que carece de sistematización, y se trata de un conocimiento muchas veces irreflexivo (no saben que lo saben).

Capital simbólico

Los recursos derivados del reconocimiento social (méritos reconocidos por otros agentes, capacidad de influencia, visibilidad pública) constituyen un capital simbólico asociado (Tabla 3.4). La evaluación es una estrategia para acumular capital simbólico con importancia relativa para todos los agentes sociales.

Tabla 3.4. Distribución del capital simbólico

Reconocimiento social	Valor	Agentes sociales
Muy Alto	4	IFI, Instituciones Académicas
Alta	3	Instituciones de gobierno
Moderada	2	OSC
Baja	1	Beneficiarios

Fuente: elaborada por Adriana Andrade Frich

Las IFI son reconocidas como instituciones líderes de opinión y referente técnico¹⁹. El pensamiento convencional del momento sobre lo imprescindible del cambio del paradigma del desarrollo hacia las exportaciones y las fuerzas del mercado que sustenta el modelo de desarrollo actual es producto de un conjunto de acciones y enunciados denominado “consenso de Washington”, encabezado por el FMI y BM.

En el caso de las instituciones de gobierno la disponibilidad de capital simbólico ha variado después de los ochentas como producto, primero, del agotamiento del modelo de estado de bienestar y de los cambios introducidos como resultado de la adopción de políticas de estabilización y ajuste estructural que no sólo otorgan un papel preponderante al mercado sino que además, reducen al mínimo el rol que tradicionalmente había jugado el gobierno.

La crisis de la deuda en la década de los ochentas, mostró una falta de capacidad para resolver los problemas que se le presentan a las instituciones gubernamentales. Su

¹⁹ Para alcanzar este reconocimiento o capital simbólico es importante considerar la trayectoria histórica que han seguido las IFI. El BM y el FMI fueron establecidos en 1944 en la Conferencia de los líderes mundiales en Bretton Woods para ayudar a la recuperación europea después de la Segunda Guerra Mundial. Ambas instituciones trabajan juntas para otorgar créditos a largo plazo y con una baja tasa de interés para proyectos de desarrollo concretos que fomenten y aceleren el desarrollo de aquellos países en que la producción industrial y agrícola está retrasada; tienen estructuras similares, son agencias especializadas de la Organización de Naciones Unidas.

falta de eficacia puso en duda su solvencia económica y política; por consiguiente se tradujo en una falta de confianza. Esta situación representó una forma de deslegitimación que repercutió en la disminución de autoridad.

La capacidad de influencia de las instituciones de gobierno se apoya en la autoridad de imponer obligatoriedad a las acciones prescritas para las OSC y sus beneficiarios (poder de coerción), que a nivel simbólico se ha visto menguado por la percepción de corrupción. Esta situación plantea una necesidad a las instituciones de gobierno: ser valorizadas, a partir de legitimar su intervención eficiente, eficaz, responsable y transparente para superar la pobreza y marginación a través de proyectos, programas y política sociales operadas por las OSC. Esta legitimación es producto de acciones, objetos y enunciados de la evaluación, cuya principal preocupación son las acciones necesarias para el flujo continuo de recursos públicos.

El nuevo modelo de desarrollo orientado al mercado condiciona la legitimidad de las instituciones gubernamentales. De acuerdo con esto, hoy en día no basta que el gobierno tenga una legitimidad de origen consagrada a través del derecho, como producto de la historia, o como representante elegido por la voluntad del “pueblo”. Ahora se trata de un concepto de legitimidad de carácter racional e instrumental²⁰, que debe ganarse a través de demostrar un desempeño de calidad (legitimidad que debe ganarse a través del tiempo). Es necesario que las instituciones gubernamentales demuestren solidez en su actuar, para que las fórmulas establecidas para relacionarse con los otros actores sociales sean mutuamente aceptadas. La evaluación se incorpora a las instituciones de gobierno formando parte de mecanismos de transparencia en el manejo de la información, lo cual contribuye a capitalizar el reconocimiento social.

Las instituciones académicas cuentan con un alto capital simbólico por representar el espacio social especializado en la producción del conocimiento científico. Son los expertos de evaluación que cuentan con un marco referencial altamente formalizado, con competencias de análisis y reflexión y con un manejo del lenguaje de contención acompañado de florituras de la jerga heredadas de la tradición

²⁰ Para Weber la legitimidad racional descansa en la creencia en la legalidad de las ordenaciones estatuidas y los derechos de mando de los llamados por esas ordenaciones a ejercer la autoridad. El estado burocratizado delega y garantiza un capital simbólico objetivado, codificado en el cuerpo normativo que rige una sociedad. El carácter instrumental se relaciona con la calidad del desempeño en el ejercicio de la autoridad para encontrar soluciones a problemas básicos y satisfacer demandas básicas de la población. [Weber, 1969]

experimental²¹, que ayudan a proyectar una imagen profesional, objetiva, por encima de intereses políticos o económicos. Las instituciones académicas representan el amor a la verdad.

En cuanto a las OSC, ellas cuentan con un capital simbólico ligado al capital de los miembros del patronado y a la visibilidad de sus méritos sociales y relaciones con las instituciones de gobierno de desarrollo social²². En este sentido un factor clave del capital simbólico acumulado es la disponibilidad de un sistema de relaciones públicas que incluye el manejo publicitario de la imagen de la OSC²³.

En el estudio de caso, se manifiesta una paradoja: la acción de la OSC está condicionada por la normatividad de las instituciones de gobierno y es controlada a través de la codificación estadística de su quehacer²⁴; pero también, tienen capacidad de negociación porque su acción es indispensable para legitimar al estado en su papel de patrocinador de proyectos de desarrollo social. Bajo un principio dialógico y recursivo la estrategia de reconocimiento del estado somete y confiere poder a la OSC al mismo

²¹ Manejan un dispositivo tecnológico para la construcción de bases de datos y el cálculo de incidencias sobre la información recopilada a través de entrevistas por muestreo para medir las respuestas bajo tratamiento experimental; paneles de largo alcance con mediciones repetidas; estudios factoriales donde los parámetros del tratamiento son sistemáticamente variados. El conjunto de conceptos, métodos, herramientas son percibidos como cuestiones técnicas fundadas en la ciencia y le confiere legitimidad a su labor.

²² Las OSC han crecido desde 1985 donde asumen un papel activo frente a la situación crítica del terremoto y descubren fuerza y ventajas organizacionales para consolidar la participación ciudadana. En 1988 la Fundación Interamericana de Promoción del Desarrollo Popular registraba 500 organizaciones mexicanas en su directorio. En 1990 Cemefi registraba 608 organizaciones nacionales y 364 internacionales operando en México. Para 1996 Cemefi reporta 2,500. [Pérez,1998:458]. Indesol en el Registro Federal de las OSC tiene un total de 457 Claves Únicas de Inscripción (CLUNI) al día 5 de abril de 2005, que corresponden a las OSC que cumplen la normatividad para participar en el PCS de 2005

²³ “El 3 de febrero, tuvimos el honor de recibir en ProEmpleo en el Distrito Federal, al Presidente de la República Vicente Fox. El objetivo de esta visita fue conversar con un grupo de empresarios exitosos, que gracias a los apoyos de ProEmpleo [] y de la Secretaría de Economía, han recibido los servicios de capacitación, asesorías e incubación.

El Presidente expresó que le *‘motiva mucho venir a ver a gente emprendedora, que no está pidiendo nada de gratis, sino está pidiendo lo que le corresponde.’* Anunció que ha autorizado un incremento de 800 millones de pesos en apoyo a las PyMES. Esto representa una gran oportunidad para la Red ProEmpleo.

Asistieron al evento el Lic. Fernando Canales Clariond, Secretario de Economía; el Lic. Sergio García de Alba, Subsecretario para la Pequeña y Mediana Empresa, el Dr. Alejandro González, Director General de Capacitación e Innovación Tecnológica, así como los Consejeros y Voluntarias de ProEmpleo.” [texto de correo electrónico difundido por ProEmpleo el 4 de febrero 2005]

²⁴ A diciembre 2005 se tienen 457 OSC registradas en el Padrón de INDESOL, las cuales deben estar constituida legalmente, cumplir requisitos fiscales y tener como misión realizar actividades de desarrollo comunitario.

tiempo. Hay reconocimiento social (visibilidad) de su papel en el desarrollo y su evaluación, que se concreta desde el punto de vista legal²⁵.

Las OSC en su papel de agentes mediadores del desarrollo social, son miembros de los comités que deciden sobre la asignación de los recursos federales para proyectos sociales; también participan en consejos de organismos públicos que tienen alguna intervención sobre políticas, básicamente a nivel consultivo; han ejercido labores de consultoría del gobierno (mediante contrato) para el diseño y evaluación de programas y proyectos o bien para el desarrollo de programas de capacitación [Canto, 2000:373]. La relación entre OSC e instituciones de gobierno se ve afectada por la asimetría fundamental entre la dimensión y nivel de complejidad entre ambos tipos de organizaciones.

En el plano internacional, el BM se expresa positivamente de las OSC, en tanto facilitan el trabajo conjunto con los gobiernos, por su habilidad²⁶ para promover la participación en la ejecución de programas públicos con base en autoconfianza y fortaleciendo la capacidad organizativa de los más pobres.

Por el lado de los beneficiarios de los proyectos de desarrollo social operados por las OSC, se puede mencionar que cuentan con un bajo capital económico y simbólico, y con un capital cultural medio. Son objetos pasivos de las prácticas evaluativas producidas por las OSC y las instituciones gubernamentales. A ellos no se les informa sobre los resultados, sólo se les considera como fuente para generar información. “Es la primera vez que se hace esto, sabemos que se elaboran informes sobre el programa de capacitación pero no los conocemos” [Fragmento del taller de reflexión].

Los individuos que han participado en los programas sociales, son imprescindibles para generar la evaluación, y ahí radica su poder: la información puede alinearse a los requerimientos técnicos de la evaluación convencional, pero puede revelar sesgos por un efecto clientelar no esperado entre la OSC –mediadora del estado- y los beneficiarios. Una vez que proporcionan la información, el poder de dicha información se revierte sobre ellos en cuanto que es la manera de darles visibilidad

²⁵ En mayo del 2000 se publica en la Gaceta Oficial del Distrito Federal la Ley de Fomento a las Actividades de Desarrollo Social de las Organizaciones Civiles del Distrito Federal, la cual define la identidad de las OSC en el Capítulo Primero, Artículo 2

²⁶ Habilidad que se apoya en que las OSC tengan una operación y unas tecnologías de bajo costo; que tengan la capacidad, la sensibilidad y la experiencia en el campo del desarrollo social.

dentro de las buenas prácticas de gestión del desarrollo. La evaluación ofrece una representación de la vida de los beneficiarios que fundamenta las imágenes de movilidad social para erradicar el problema de la pobreza, a partir de la constatación de logros de los algunos beneficiarios.

La evaluación proporciona una imagen de los pobres como una comunidad imaginada que trasciende sus diferencias específicas e históricas, la cual se convierte en un lugar común, como referente de identidad bajo el que se comprende la relación con los otros agentes del desarrollo creando un campo social donde la condición de ser pobre demanda la intervención social como un poder externo que trae el desarrollo.

Posiciones de los agentes involucrados

Los agentes sociales involucrados en el campo de las prácticas del desarrollo y su evaluación, en función de su capital económico, de su capital cultural y de su capital simbólico, ocupan diferentes posiciones en dicho campo, las cuales se definen siempre en relación a las posiciones de los otros agentes. En este sentido, este espacio social es un campo de fuerza, es decir los recursos se encuentran distribuidos de manera diferencial, pero el acceso y la oportunidad con que se dispone de estos recursos hace posible que los agentes sociales puedan satisfacer sus intereses. Bajo estas condiciones, las relaciones entre los agentes están impregnadas de luchas y alianzas entre las distintas posiciones, a lo largo del tiempo, porque sus intereses pueden coyunturalmente entrar en conflicto o bien, complementarse.

Tabla 3.5. Distribución de recursos en el campo de la evaluación

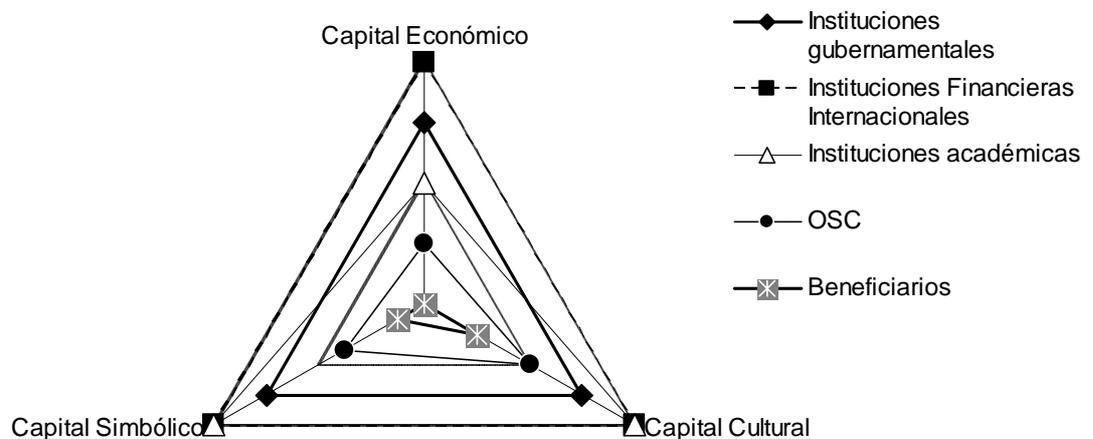
Recursos	Instituciones gubernamentales	IFI	Instituciones académicas	OSC	Beneficiarios
capital económico	3	4	2	1	0
capital cultural	3	4	4	2	1
capital simbólico	3	4	4	1.5	0.5

Fuente: Elaborada por Adriana Andrade Frich

En dicho campo de fuerza la conjugación del capital económico, cultural y simbólico, asigna una posición a cada uno de los agentes sociales con un margen de poder diferencial para producir, transmitir y valorar el conjunto de saberes, habilidades y actitudes sobre la evaluación que son presentados como un acervo técnico a ser reproducido. La Tabla 3.5. resume la distribución de los diferentes recursos en este campo de prácticas sociales.

A partir de estos valores estimados puede ubicarse la posición (poder) de los agentes en la Gráfica 3.1. En esta gráfica se observa que la posición dominante es la que ocupa el área mayor, que representa el acceso a recursos de los tres tipos señalados en los ejes que atraviesan los vértices de los distintos triángulos: capital económico, simbólico y cultural. La posición más débil es la que ocupa el área menor, la cual se ubica en el centro de la figura.

Gráfica 3.1. Posiciones de los agentes en el campo del desarrollo y su evaluación



Fuente: elaborada por Adriana Andrade Frich

3.3. Los escenarios espacio temporales

Los escenarios de la evaluación pueden entenderse desde una perspectiva diacrónica y desde una perspectiva sincrónica. Desde la perspectiva diacrónica se identifican trayectorias históricas que han seguido los diferentes tipos de agentes, las cuales condicionan la capacidad de producción, transmisión y valoración de la evaluación. Estas trayectorias se construyen de acuerdo a los límites establecidos por la estructura del campo de interacción, propiciando que determinados tipos de agentes, detenten el poder de una manera durable que excluye, y hasta cierto punto se mantiene inaccesible, a otros tipos de agentes sociales; las asimetrías y diferenciales que fueron discutidos en el inciso anterior explican las bases sobre las que se lleva a cabo tal exclusión (acceso parcial a recursos).

Por otra parte, para entender los arreglos institucionales del desarrollo y su evaluación, es útil analizar el espacio social donde los diferentes tipos de agentes sociales involucrados ocupan posiciones en un momento dado con respecto de los demás agentes. Este análisis consiste en una aproximación hacia la perspectiva sincrónica, mediante una narrativa que es el resultado de la observación participante en los espacios físicos donde se arraigan los agentes de la evaluación, los cuales proyectan en su estructura elementos de la estructura y organización del campo de fuerza social.

Estos escenarios adquieren relevancia en la medida en que son el *locus* de la experiencia de los agentes sociales, en donde se socializa y adquiere durabilidad el esquema de percepción, decisión y acción a través del cual se impone la cultura de evaluación. La narrativa de estos espacios puede ser vista como un texto que evoca relaciones, actividades, cosas, conceptos, regulados por la normatividad y las convenciones sociales de los arreglos institucionales que negocian los diferentes tipos de agentes entre sí.

Estos espacios hablan de productos y productores, de rituales y mitos de la cultura de evaluación, lo que será tratado con más amplitud en los capítulos siguientes que tratan sobre los mecanismos de transmisión y procesos de valoración. Se trata de espacios de reproducción de las estructuras de poder social. No obstante, también en ellos se localizan formas “clandestinas” de la cultura de evaluación, es decir, aquellos objetos, relaciones o discursos que son dispersos, tácticos, innovadores, críticos, dentro de la red de significados que teje la cultura dominante. La evaluación como fenómeno

social no totaliza la experiencia de los agentes sociales y por ello la experiencia cotidiana no está racionalizada y controlada irremediablemente bajo el principio de rentabilidad de la política social actual; el lenguaje de contención está presente para darle continuidad, pero es posible la transformación de la calidad de los tiempos y espacios y con ello el cambio social.

Estos escenarios representan los espacios funcionales que son el antecedente inmediato de las representaciones y prácticas de los agentes. En él se regula, se produce, se protege el interés de cada uno de ellos el cual es indisoluble del campo de fuerza que constituyen las relaciones de poder en torno al desarrollo y su evaluación.

Trayectorias históricas

Las IFI tienen el poder de seleccionar enunciados básicos de la cultura de evaluación como herramienta de efectividad de la política social que recomiendan, mismos que las instituciones de gobierno (Administración pública federal, estatal y municipal) reproducen y los formalizan en la normatividad correspondiente.

Esto tiene relación con la trayectoria de las IFI: Banco Mundial (BM) y Fondo Monetario Internacional (FMI) que en conjunto se conoce como “Consenso de Washington”, en la segunda mitad de los ochentas: dictaron políticas de estabilización y de ajuste estructural para enfrentar la crisis fiscal, administrativa y política de las instituciones de gobierno mexicanas y eliminar obstáculos de libre mercado. Dentro de estas políticas se postula que los mercados son importantes para los pobres porque éstos dependen de los mercados formales e informales para vender su trabajo y sus productos, financiar inversiones y asegurarse contra posibles riesgos.

En la década de los noventas ante un efecto político económico de marginación social, potencialmente peligroso para la gobernabilidad, las IFI promueven el diseño de las políticas sociales compensatorias, las cuales modifican los postulados del desarrollo y su evaluación al incluir a la democracia social (solidaridad y equilibrio social) como factor indispensable para disponer de una estabilidad social y política que promueva la eficacia económica.

En el caso de las instituciones académicas, como se expuso en el capítulo uno de los Referentes Conceptuales, los efectos de las crisis de los ochentas afectan negativamente las condiciones en que se desarrolla la investigación. Entretajadas con las

políticas de ajuste estructural y control de la inflación económica, se incorpora en las instituciones académicas la competencia por estímulos y prestaciones como parte del enfoque de la rentabilidad social del nuevo modelo de desarrollo; y como se vio en el inciso anterior, la dependencia de recursos externos es mayor.

Esta tendencia responde a la dinámica de los circuitos del apoyo y de la asistencia técnica de las instituciones financieras internacionales, de las instituciones multilaterales en general, de las instituciones gubernamentales, que son las principales instancias que otorgan fondos para estudios de EIPS. Al introducirse las instituciones académicas en estos circuitos, se reciben expectativas de ciertas orientaciones de políticas públicas como deseables, donde el desarrollo se liga a la superación de la pobreza, vulnerabilidad y marginalidad. En la dimensión epistemológica esto se vincula con el desplazamiento teórico hacia la acción orientada por la elección racional.

La trayectoria de las organizaciones de la sociedad civil (OSC) en este contexto, imprime una dinámica a los escenarios del desarrollo y su evaluación, ya que pasa de un enfoque asistencial a uno de participación pública, después del sismo de 1985 cuando crece el número de OSC y su reconocimiento social. El Cuadro 3.1. presenta un comparativo entre ambos enfoques.

Cuadro 3.1. Enfoques de las OSC

Características	Enfoque asistencial	Enfoque de participación pública
Papel social	Acompañantes de los beneficiarios	Sujetos con intereses específicos y portadores de demandas, propuestas y estrategias
Ámbito	No gubernamental	Público
Sustentabilidad	Solicitantes de donativos asistenciales	La procuración de fondos profesionalizada, la búsqueda de fondos públicos y de ayuda privada de la sociedad
Responsabilidad	Operación de proyectos	Operan proyectos sociales y tienen capacidad e interés en intervenir en políticas públicas
Referente	Ético	Ético y técnico
Dimensión	Microsocial	Macrosocial
Acciones	Aisladas	Se han fortalecido institucionalmente, desarrollando: <ul style="list-style-type: none"> - una gestión especializada - Una estructura de relaciones en red para apoyar sus iniciativas
Visión	Intrasistémica	Inter, multi, transistémica
Oferta de servicio social	Único, disciplinario y permanente	Multiservicios; Multidisciplinario; Transitorio

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

Esta trayectoria está en consonancia con la identidad que les reconoce el gobierno de ser “organizaciones mexicanas constituidas para desarrollar actividades sin ánimo de lucro, que beneficien a terceros, con sentido de corresponsabilidad y transparencia, sin un fin confesional o partidista y bajo el principio de solidaridad, filantropía y asistencia social. Especifica que podrán promover la realización de obras y prestación de servicio público para beneficio de la población así como apoyar a grupos vulnerables y en desventaja social”. [Gobierno del Distrito Federal, 2000b:1055]

Sobre los beneficiarios de los programas sociales se pasa de una concepción universal de la política social hacia una focalización hacia Las personas de la población atendida por programas sociales que están en situación de vulnerabilidad, es decir que enfrentan riesgo o discriminación que les impide alcanzar mejores niveles de vida, por lo cual requieren de una atención e inversión del gobierno para lograr su bienestar [Estados Unidos Mexicanos, 2004:4].

Perspectiva sincrónica

A continuación se ofrece una narrativa de los espacios característicos de la tipo de agente los cuales se configuran de acuerdo con la estructura del campo de fuerza de las prácticas del desarrollo y su evaluación. La continua interacción entre los agentes evaluadores afecta su identidad misma y dinamiza los arreglos institucionales acordados.

Instituciones Financieras Internacionales

“En el piso 24 de un moderno edificio de una de las avenidas principales de la Ciudad de México se entra a la oficina de información sobre el BM en México. Los muros están revestidos de piedra en combinación con otros de colores cobrizos, los pisos de madera con alfombras echas a mano, la luz indirecta, el mobiliario moderno, el equipo de cómputo, el guardia de seguridad y la recepcionista bilingüe que pide se espere a que salga a recibirnos la responsable del área. Hay una breve presentación de la responsable –joven, con traje sastre, bilingüe, con estudios de grado- y del solicitante de información y se pasa al área donde se encuentran oficinas modulares iluminadas con luz natural. En una de ellas se proporciona la información solicitada en la pantalla en línea y se proporciona material impreso sobre el tema. Todo está en orden, limpio y clasificado” [Nota de la observación etnográfica del BM en México el 16 de enero 2005].

Esta narración da una impresión general del ambiente que crean las IFI para establecer arreglos institucionales en torno al desarrollo y su evaluación. Hay la

sensación de una interpelación desde un espacio que proyecta profesionalismo y control sobre la actividad que se realiza, recursos y capacidad lo cual da confianza al tiempo que intimida. La construcción de este ambiente otorga autoridad a los agentes y formas simbólicas (acciones, objetos y discursos) que se producen y circulan ahí. Los usos que se da a la evaluación: sirve para Informar a órganos de decisión pública sobre la expansión, modificación o eliminación de política social; establecer prioridades; rendir cuentas; para las instituciones de gobierno Prueba de transparencia y confiabilidad de gestión.

Las IFI son los principales productores de la evaluación como forma simbólica, que la circulan como parte de la asistencia técnica que brindan a los países a los cuales financian programas y políticas de reducción de la pobreza. Como parte de las reglas, recursos y relaciones que caracterizan los arreglos institucionales en este campo social, están las reglas de administración de los proyectos que financia el BM²⁷. Una vez que el crédito ha sido aprobado el BM monitorea su inversión de manera estrecha, se tienen reuniones periódicas con los responsables y se envían grupos de observadores, se piden reportes cuatrimestrales sobre factores críticos de éxito de los avances del proyecto. El Departamento de Evaluación del BM una vez concluido un proyecto realiza una auditoria cuyos informes no son públicos. Sin embargo, este departamento periódicamente prepara EIPS sobre la base de los reportes de un conjunto de proyectos.

Las IFI ofrecen educación continua y consultoría²⁸, difunden estadísticas, datos y publicaciones²⁹. Se argumenta que existen límites metodológicos, problemas analíticos y técnicos de la evaluación auspiciada por las IFI, los cuales se derivan de la contabilidad social que realizan las instituciones de los gobiernos nacionales³⁰. Para superar este límite se recomienda desarrollar una sólida infraestructura estadísticas como una manera de aumentar la capacidad de “rendir cuentas”. La alta capacidad de transmisión de cultura de evaluación de las IFI que se tratará ampliamente en el capítulo

²⁷ El diagrama del ciclo de proyectos puede consultarse en World Bank, 2003:55.

²⁸ A su personal y a representantes de las instituciones gubernamentales de los países prestatarios a través del Instituto (IBM) el Banco Mundial (Annual Bank Conference on Development Economics) en políticas para los miembros de su staff, sus socios y sus clientes.

²⁹ Tales como el World Development Report, World Development Indicators, Global Development Finance, Global Economic Prospects and World Bank Atlas [WB, 2003:52].

³⁰ Entre los cuales está: la carencia de datos, la falta de registros administrativos, los cambios en o la no disponibilidad de los tipos de indicadores en los mismos en censos, la falta de aplicación periódica de encuestas especializadas, entre otros. Los límites.

cinco, se apoya en la asesoría directa de proyectos financiados, las redes temáticas, las tecnologías electrónicas de las que disponen.

Las instituciones de gobierno.

“En la planta alta de una casa habilitada como oficina se localiza una de las oficinas gubernamentales de evaluación de programas sociales. Contra los muros se ven libreros atiborrados de carpetas de argollas en cuyo lomo puede leerse el nombre del programa social y el año. Los pisos alfombrados con material para uso rudo han sido parchados recientemente. La luz natural se combina con tubos de luz fluorescente. El mobiliario es una mezcla de escritorios sobrios de madera a los que se le han caído algunas molduras, con sillones forrados en curpiel y escritorios y sillas de estructura metálica sin descansar brazos con respaldo rígido y forradas con tela sintética, muestran las huellas del tiempo y la falta de mantenimiento. Otros muebles son modulares de estilo contemporáneo. El equipo de cómputo es de diversas marcas y generaciones. En los pasillos hay personas ajenas a las oficinas que transitan de un área a otra: una carga una charola distribuyendo jugos a quienes lo soliciten a cambio de una moneda de \$10.00 pesos, la otra ofrece una boleada. Los que ahí trabajan son en su mayoría gente joven de menos de 30 años que viste de manera casual, escucha música, conversa, trabaja sobre los archivos digitalizados y en las carpetas que contienen las copias impresas sobre los proyectos financiados con fondos federales, o se encuentra su lugar vacío porque recibió instrucciones de ir al auditorio, para que no se vea tan vacío, y para atender a una jornada sobre resultados de la evaluación del programa que se alargará más allá de la hora de salida. La impresión del lugar es confusa: un orden precario y la falta de limpieza junto con una clasificación de documentos y puestos estrictamente apegada a la ley. Proyecta control sobre la actividad que se realiza pero con recursos limitados” [Nota de diario de campo].

El ambiente condiciona la relación de los agentes sociales con la evaluación. La sensación es de una interpelación desde un espacio que proyecta burocratismo, con recursos limitados y la con capacidad de imponer obligatoriedad. Siguiendo la caracterización de Weber de una organización burocrática [Andrade, 1981] se puede identificar que:

- Existe una firme distribución de actividades metódicas necesarias para cumplir con los fines de la organización, las cuales presuponen un aprendizaje especializado.
- Los poderes de mando para el cumplimiento de estos deberes se hallan determinados de modo fijo, estando bien delimitados mediante normas que asignan medios coactivos y exigen todo el rendimiento del funcionario.
- Rige el principio de jerarquía funcional y de la tramitación, es decir, un sistema firmemente organizado de mando y subordinación mutua de las autoridades mediante una inspección de las inferiores por las superiores.
- La administración se basa en documentos (expedientes) y en un cuerpo de empleados que los registran y archivan.

Las instituciones gubernamentales son los principales distribuidores de los objetos, acciones y discursos de la evaluación: difunden las reglas [Conde, 2003:33], las convenciones³¹ y asignan recursos. Disponen de un poder coercitivo para asegurar la inculcación de la cultura de evaluación. “Las auditorías las realiza SEDESOL cuando identifica alguna anomalía en los reportes. En la Fundación ya pasamos una, es engorrosa pero tienen razón porque el dinero que dan es dinero fiscal en custodia bajo la Contraloría. Más que un problema fue un reto y aprendimos a hacer auditorías porque el que nada debe nada teme y al final se corrigieron los errores presentados en el reporte y el resultado fue positivo.” [Entrevista con personal de ProEmpleo]

Las Instituciones Académicas

Organizaciones de carácter público o privado dedicadas a la docencia, investigación y difusión del conocimiento científico que se asientan en espacios altamente especializados: cubículos aislados para desarrollar trabajo de gabinete; infraestructura de información para la investigación documental (biblioteca y bases de datos) y tecnología de cómputo (hardware y software especializado³²) y comunicación (internet, fax, teléfono); sin muros (hay gran movilidad de los investigadores, real y virtual).

Tienen una capacidad reconocida por los otros agentes sociales³³ de proponer indicadores de evaluación objetivamente verificables, que incorporan y estiman la diversidad y especificidad de los proyectos y su impacto social³⁴; y también pueden

³¹ La Dirección General Adjunta de Fomento y Profesionalización para las OSC del Instituto Nacional de Desarrollo Social tiene el objetivo de “Promover y coordinar acciones y programas de capacitación, formación, asesoría, información y profesionalización dirigidos al fortalecimiento de las capacidades de los actores del desarrollo, para que participen de manera articulada en las acciones del desarrollo social y la superación de la pobreza” [<http://www.indesol.gob.mx/indesol/formacion.htm> Consultado el 21-12-05]

³² Por ejemplo los programas de cómputo estadístico STATA y SPSS.

³³ “La Dirección General de Evaluación de Programas Sociales de la Sedesol reconoce que la evaluación y el estudio de los resultados deben ser tareas compartidas con la sociedad y especialmente con la academia. Por lo tanto, y como complemento de sus actividades, realiza estudios e investigaciones para la identificación de técnicas, metodologías y mecanismos de evaluación de los programas sociales en colaboración con instituciones académicas y centros de investigación nacionales e internacionales. Como resultado de ello, tiene la intención de formar científicos sociales que puedan desarrollar sus conocimientos y contribuyan al mejoramiento de la política social”. (http://www.sedesol.gob.mx/subsecretarias/prospectiva/main_eval.htm consultado el 17-07-05)

³⁴ Grado de satisfacción de beneficiarios; análisis de demanda de proyectos por tipo y vertiente; beneficios económicos en los beneficiarios; estimulación de ahorro, educación, salud y disminución de desigualdad; efectos sobre beneficiarios por tema atendido; efecto en conocimientos, habilidades, modelos y redes generadas; posibilidades de multiplicación del impacto; vinculación con otros

constatar la veracidad del nivel de cumplimiento de los objetivos comprometidos en el programa social que operan. Para las instituciones académicas brinda la oportunidad de hacer análisis y reflexión alrededor del vínculo existente entre la política social y su entorno, para determinar las condiciones de factibilidad de los proyectos de desarrollo actuales o futuros.

Los académicos son agentes externos a los programas sociales capaces de producir, transmitir y valorar la evaluación que demanda la política social. En este sentido actúan como un medio efectivo para convencer sobre las expectativas sociales satisfechas a través de la aplicación del programa; dan herramientas al estado para fundamentar un tratamiento diferenciado, focalizado de la política social. Este papel les confiere facilidades para la obtención de información ya que son reconocidas como instituciones de prestigio sin aparentes ligas políticas hacia las cuales hay una disposición a la cooperación y al interés en los resultados que se obtengan por la aceptación social de la validez del trabajo académico.

En la normatividad de la evaluación de programas sociales se señala que contribuyen a:

- Informar y capacitar a la población sobre estrategias de verificación de la política social.
- Sensibilizar y desarrollar competencias de las OSC para que asuman y mejoren sus mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas al interior de sus organizaciones y de cara a la sociedad.
- Ayudar a sistematizar los resultados de experiencias de desarrollo social.
- Realizar propuestas e instrumentos metodológico-conceptuales y/o empírico-experimentales para la evaluación de procesos, de resultados y de impacto de programas sociales.

La posición que guardan las instituciones académicas en el concierto de agentes sociales que participan en las prácticas evaluativas, deriva del perfil de los expertos evaluadores que fue descrito en incisos anteriores.

programas. [Artículo 4º. Del acuerdo publicado en el Diario Oficial de la Federación el 30 de abril 2002 por el que se expiden los requisitos mínimos que las instituciones gubernamentales deberán considerar para la evaluación.]

La prominencia de la actividad de economistas en cuestiones de evaluación transfiere conocimiento más allá de barreras disciplinarias con el reconocimiento por parte de los hacedores de políticas públicas y administradores. En el centro de las preocupaciones sobre la validez de los estudios de EIPS se manejan retos técnicos e intelectuales con un vocabulario taxonómico de los diseños de investigación y sobre cuestiones de validación relacionado con el método de experimento controlado y al azar, como paradigma para análisis causal, con las condiciones *Ceteris paribus* (si todas las demás condiciones permanecen constantes).

Las instituciones académicas, y de manera más precisa los evaluadores especializados están orientados a garantizar las condiciones de implementación de proyectos de desarrollo como punto de interés de las instituciones gubernamentales para resolver problemas del diseño de la política social.

“Hoy en la Secretaría cuando licitamos para evaluar programas sociales, nos estamos enfrentando en algunas ocasiones a tener licitaciones desiertas o que quienes están ganando estas licitaciones no siempre tienen los atributos académicos y la solidez que estamos necesitando. Es urgente [contar con] egresados que sean capaces de evaluar la política social.

Ahora tenemos 21 secretarías en los estados, y Miguel Székely [subsecretario de evaluación] podría dar cuenta de la gran demanda que tenemos en Sedesol para dar metodología, para técnica de evaluación de política social o diseño de programas sociales” [Palabras de la secretaria de Desarrollo Social, Josefina Vázquez Mota, durante la firma del Convenio de Concertación entre la Sedesol y la Universidad Iberoamericana. México, D.F., 7 de julio de 2003].

Las instituciones académicas no solo trabajan en la búsqueda del conocimiento por el propio conocimiento, en la producción y transmisión del saber, sino que trabajan por su supervivencia. Debido a esta situación se observa la importancia relativa que adquieren en la organización de la investigación las finalidades administrativas y pragmáticas; bajo el enfoque que marcan dichas finalidades, en las instituciones académicas se observa una tendencia a atribuir más interés a los proyectos de investigación que responden a los fines de la administración, del poder o de las empresas.

Al prevalecer en el campo de las prácticas de evaluación el paradigma experimental que se erige sobre certidumbres, las instituciones académicas subrayan como estrategias de legitimación, el valor irrefutable de la ciencia y la tecnología como productoras de un conocimiento verdadero y objetivo, a través de un proceso en el cual se va agregando el conocimiento, depurando los errores.

Las instituciones académicas manejan el lenguaje de contención sobre el desarrollo y su evaluación. Este lenguaje constituye un conjunto de expresiones de compromisos cognoscitivos con ciertas concepciones y formas de operar en y con la realidad, lo cual será discutido en el capítulo siguiente. Este lenguaje deja fuera, la reconstrucción de la dimensión simbólicamente construida de la estructura social, y el efecto de la investigación como intervención social, que restituye el nivel de la agencia humana y de la responsabilidad moral de las prácticas de investigación.

Al interior del campo de las instituciones académicas³⁵ se observan distinciones, algunas son más reconocidas que otras como agencias especializadas en evaluación, en virtud del acoplamiento más estrecho al paradigma experimental dominante.

Las Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC)

En el Anexo 2.1. se describen los antecedentes institucionales del estudio de caso, los cuales proyectan la importancia de la administración como elemento central de la cultura organizacional, en la cual la evaluación es un componente de las reglas institucionales que enmarcan la labor de las OSC con un doble significado. Hay muchos incentivos para realizar la evaluación: es una obligación que se contrae al recibir fondos públicos, es un signo de fortalecimiento institucional, es una información sobre la oferta y la demanda de los servicios de desarrollo. A nivel formal, en el caso está ligada con el compromiso de recopilar información sobre los beneficiarios del curso de capacitación y cubrir las expectativas de los patrocinadores del programa. A nivel interno está ligada con la aspiración a mejorar el servicio social que se ofrece. Esto puede presentar contradicciones.

“No tengo idea que significa la EIPS pero dicen que es para ver que tan efectivas son las cosas. Si es así me ayuda a detectar ventajas y desventajas y está muy bien. Si es sólo para hacer estadísticas no sirve.

La recolección de datos y tratamiento estadístico del seguimiento que piden las instituciones de gobierno es muy importante porque valida la evaluación que de manera práctica se hace cotidianamente, “una cosa es mi percepción y otra la necesidad de mi cliente [los beneficiarios],

³⁵ El Centro de Investigaciones y Docencia Económica (CIDE), el Instituto Nacional de Salud Pública y el Colegio de México (COLMEX) han realizado macroestudios de EIPS; la Universidad de las Américas Campus Puebla (UDLA) ha sido sede de seminarios internacionales de EIPS patrocinado por las IFI; mientras que otras instituciones como la Universidad Iberoamericana (UIA), el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores de Monterrey (ITESM), han tenido una participación más tangencial. Las universidades (UNAM, UAM) y politécnicos (IPN) públicos han permanecido más al margen de actividades evaluativas.

los datos [cuantitativos] me ayudan a formalizar y aceptar que las cosas está de una manera”.
[Entrevista con staff de ProEmpleo]

El acceso de una OSC al financiamiento público es un aspecto relevante para comprender la dinámica de las OSC. Por un lado crea un clima de incertidumbre los cambios de gobierno (federal, estatal, municipal, dependiendo de quien haya asignado el financiamiento). Impone un ritmo de gasto ya que el programa de coinversión trabaja un tanto aporta el estado y otro tanto la aportación de la OSC. La evaluación está dentro de los arreglos pactados dentro de esta coinversión.

Los beneficiarios

En concordancia con el objetivo de la política social de asegurar un mínimo de bienestar como derecho social se les define ante la Ley General de Desarrollo Social. Sin embargo en la administración de los programas más que hablar de derechos ciudadanos de carácter universal, se trata de beneficios posibles, en función de una focalización³⁶ territorial de los pobres, para cubrir necesidades básicas insatisfechas. Así es como pasan a ser una categoría distintiva social en el contexto del nuevo modelo de desarrollo que se transforma en una marca en la cual la sociedad como un todo comprende una población en situación de pobreza y vulnerabilidad. Los beneficiarios se convierten en una medida institucional más asequible para designar el *locus* de subdesarrollo.

En el Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006 el quinto Eje Rector de la política social para orientar el trabajo para alcanzar los objetivos de desarrollo, “generar una política social con, de y para los pobres”, señala que se requiere “fomentar e impulsar la colaboración la corresponsabilidad de los beneficiarios para que sean al mismo tiempo sujetos de las acciones y actores potenciales del desarrollo” [Sedesol, 2001:78]. Desde una orientación hacia la modernización las IFI y las instituciones de gobierno comparten un ideal humanista del autodesarrollo basado en poder liberar la capacidad y el impulso humano para el desarrollo como forma de una buena vida [Berman, 2001:89,91,93]. Sin embargo, la participación de los beneficiarios se reduce

³⁶ Considerada como eje rector de la política social, su definición e implicaciones serán tratadas en el Capítulo V.

prácticamente a informarse acerca de los programas, a presentar dudas o quejas y a proporcionar información cuando se les solicite.

Los beneficiarios desde la definición del estado son reducidos a pobres por encima de sus tradiciones, valores, estilos de vida. Los pobres logran visibilidad como problema y como objeto de intervenciones burocráticas, planteamiento que reduce la vida de una persona a un aspecto singular y la convierten en un caso a ser reformado.

En ese marco de referencia, la Secretaría de Desarrollo Social creó la Coordinación General de Padrones de Beneficiarios de los Programas Sociales (CGPBPS), con la finalidad de contar con una unidad administrativa abocada a construir, integrar y mantener actualizado un padrón único de beneficiarios, a brindar apoyo a las áreas de planeación mediante la generación de información estratégica, a diseñar y operar un sistema único de identificación de beneficiarios de los programas sociales, sujeto a criterios de objetividad, transparencia, selectividad y temporalidad, y para apoyar la articulación de los instrumentos de la política social.

Los beneficiarios han sido incorporados a la política social como un requerimiento metodológico de la participación social que en el discurso de las IFI y de las instituciones gubernamentales representa un avance democrático, sin que ello signifique que se considera una estrategia colectiva para construir una opción de cambio social, ya que no se cuestiona el origen, características y condiciones de la marginación y pobreza de la población objetivo del desarrollo.

Por su parte los beneficiarios desarrollan habilidades para captar los beneficios de proyectos sociales, y como parte de sus prácticas de negociación con las OSC en la evaluación dicen lo que necesita escuchar el evaluador y los donantes, lo que traduce una forma de clientelismo.

En el estudio de caso la microempresa adquiere visibilidad en los noventa. Una huella de esto es el cuerpo normativo especializado que incluye: acuerdos, bases de colaboración entre organismos públicos, convenios, decretos, leyes, reglas, excepciones de trámites, exenciones, estímulos y facilidades, procedimientos, formatos, subsidios, formularios, cédulas, diagnósticos, programas³⁷. Al analizar el contenido de estas normas se identifica una política de reconocimiento de la actividad de los

³⁷ En la investigación documental de la *Normatividad sobre Microempresas en México* se identifica la publicación de más de 60 normas referidas a microempresas entre el año 1985 y el mes de marzo del 2004.

microempresarios en los programas sociales bajo la condición de ser legalizada, en términos de integrarse en un padrón; regularizar el uso de suelo; ser sujeto fiscal. A cambio de cubrir estos requisitos se ofrece llevar a cabo una simplificación administrativa, fomentarla mediante apoyos fiscales, apoyos financieros, apoyos de mercado para integrarse en cadenas productivas y apoyos de asistencia técnica.

Algunas características de este sector son³⁸: falta de especialización; los costos que trae consigo la formalización son difíciles de diluir; se insertan en sectores donde tienen los costos hundidos; la demanda de productos generalmente está a cargo de gente pobre, por lo que la inestabilidad macroeconómica afecta gravemente al disminuir el poder adquisitivo de sus clientes directos; son más pobres que los asalariados, pero menos pobres que los jornaleros; carecen de un trato adecuado en términos fiscales; la carencia de información acerca de su mercado y de cómo organizar sus operaciones, provoca que la prestación de servicios se haga más costosa.

Ante la complejidad de la identidad de este sector para tener una referencia común entre las IFI, las instituciones gubernamentales, el sector privado, las OSC, las instituciones académicas, se ha asumido la definición (reduccionista) de las PYMES por tamaño y sector según el Acuerdo de Estratificación de la Secretaría de Economía. Sin embargo desde la dinámica de las OSC se vio en el capítulo dos que los beneficiarios también tienen un significado personal. La evaluación en ese sentido tiene un efecto de reconocimiento “Estoy muy agradecida con la Fundación por tomarme en cuenta” [Fragmento de los grupos focales].

No se puede hacer una narración de su espacio de arraigo porque es una categoría abstracta que no designa un individuo o comunidad específica. Esto hace que la capacidad de movilización de las necesidades y expectativas de los beneficiarios está en función de la labor política con las OSC que ejecutan los proyectos sociales en los que participan.

³⁸ Descritas en el Foro Interamericano de la Microempresa convocado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Prodesarrollo: Finanzas y Microempresas, Universidad Iberoamericana, Ford Foundation, Citibank y Corporación Andina de Fomento para fomentar el intercambio y difusión de mejores prácticas en el área de apoyo a la microempresa por parte de instituciones del sector privado y de organizaciones sin fines de lucro.

3.4. Conclusiones

En este capítulo se discutió cómo la evaluación al insertarse en un contexto institucional específico, los objetos, los discursos y las acciones que derivan de ella adquieren ciertos rasgos que implican a los agentes sociales que las generan, mediatizan y sostienen.

Para comprender la dinámica de los arreglos institucionales sobre el desarrollo y su evaluación, se discutieron las reglas condensadas en una normatividad formal con capacidad coercitiva y una convención social en la que juega un papel primordial el paradigma experimental como expresión de una tradición científica dominante.

Se describió la estructura de distribución de los recursos disponibles para producir, transmitir y valorizar la evaluación de programas sociales; y las distintas posiciones de los agentes según la disponibilidad de capital económico, cultural y simbólico; quienes para perseguir sus intereses, usan los recursos, se sirven de las reglas y siguen esquemas prácticos en las prácticas cotidianas en las que participan. En resumen, se argumentó que las prácticas de evaluación configuran un campo de fuerza en el cual se reproduce la atribución del estado a regular las acciones en materia de desarrollo.

Por último se presentaron las trayectorias históricas de cada tipo de agente y la narrativa de los espacios sociales donde se arraigan, para argumentar la existencia de tensiones y alianzas en las relaciones entre las posiciones de los agentes involucrados.

Estos elementos permiten afirmar que las prácticas de evaluación se inscriben dentro de un campo de fuerza contextualizado y estructurado socialmente en donde los agentes sociales involucrados ocupan posiciones que representan un acceso diferencial a los recursos (Axioma 1) que corrobora la hipótesis dos³⁹.

El lenguaje de contención desempeña un papel importante en este campo de fuerza en tanto permite un nivel básico de comunicación, indispensable para la negociación, de otra manera dejaría de producir su efecto propiamente simbólico. Sobre el fondo y la forma de este lenguaje se discutirá en el siguiente capítulo.

³⁹ La cual dice: la posición que ocupa un agente en el campo de fuerzas de las prácticas de evaluación le confiere un poder y un acceso a recursos que pueden utilizar para producir, transmitir y valorar la evaluación.

Capítulo 4

UNA CULTURA EN CONSTRUCCIÓN

“Sustentar la política social en la investigación y en la evaluación”, las cuales son “instrumentos que fortalecen las capacidades institucionales para impulsar las transformaciones que la sociedad demandó en el proceso de planeación participativa [...] para mejorar el diseño de los programas y elevar su eficiencia e impacto [Secretaría de Desarrollo Social, 2001]. Este enunciado es parte de un sistema de contenidos y formas convencionales que conforman un esquema de percepción en torno del desarrollo y su evaluación. El trabajo de investigación incluye un análisis semiótico¹ de este conjunto de enunciados², para entender los procesos de significación que dan sentido a estas prácticas sociales, poniendo de relieve los rasgos que derivan del hecho de que se insertan en contextos socio históricos específicos.

El análisis parte de lo que se dice sobre la evaluación, para posteriormente sumergirse en niveles más profundos de análisis donde los enunciados se constituyen en un discurso en tanto se trata de una práctica social “considerada en función de sus condiciones sociales de producción” [Giménez, 1991:36]. En este nivel profundo se encuentran los resortes que articulan los enunciados narrativos que dan sentido al mismo discurso y que operan en el mantenimiento y reproducción de las relaciones de poder de la sociedad.

¹ “A partir de 1969, al crearse la Asociación Internacional de Semiótica, se decidió llamar ‘semiótica’ a la disciplina que estudia los sistemas de significación.” [Andrade y Ortiz., 2004:40] El análisis parte de la escuela francesa de semiología, la corriente llamada Escuela de París, cuya figura principal es Algirdas Julián Greimas, para quien “los sistemas semióticos proponen ‘modelos del mundo’, se les suele llamar ‘sistemas modelantes’ los cuales dan forma al orden social” [Andrade y Ortiz., 2004:43].

² Se define el enunciado como “una serie finita de palabras emitidas por uno o más locutores y formada por una o más frases. No se puede establecer el valor y sentido del enunciado si no se considera el proceso que lo establece, es decir, la enunciación” [Andrade B.,2004:141] la cual engloba la comunicación.

Primero se presenta la “doxa” del desarrollo, es decir el lenguaje de contención que determina lo que se puede y debe decir a partir de una determinada posición y de la coyuntura del modelo de finales de los noventas y principios del 2000, orientado al mercado. En segundo término se discute el fondo y la forma de las clasificaciones sociales del lenguaje de contención de la evaluación, las cuales cobran sentido en tanto son prácticas de contabilidad social legitimadas por su autoridad técnica. El capítulo se cierra con la discusión de las relaciones de fuerza que sustentan las convenciones de este lenguaje de contención del desarrollo y su evaluación, y los conflictos subyacentes.

4.1. La “doxa” del desarrollo

La cultura de evaluación de los programas sociales implica un sistema de representaciones y valores que se articula en la situación de comunicación con los sistemas de representaciones y valores de los diferentes agentes involucrados en las prácticas cotidianas de evaluación. Esta articulación pone en juego una lógica propia vinculada con la dinámica de las relaciones entre dichos agentes sociales.

Las prácticas evaluativas generan una representación técnica de los efectos de la política social que al mismo tiempo propone una representación de la realidad social del desarrollo: define sus propósitos, propone estrategias, incluye agentes, delimita relaciones entre estos agentes. Las representaciones sociales que forman la *doxa* del desarrollo y su evaluación, constituyen un lenguaje de contención que integra creencias razonables, conocimientos "aparentes" de la realidad y que influyen sobre las maneras en que se interpreta y comprende a las prácticas sociales en el contexto de los arreglos institucionales para superar la pobreza, marginalidad y vulnerabilidad de la población. De esta manera la *doxa* contribuye a crear e instituir de manera activa la comprensión que los agentes involucrados en las prácticas evaluativas tienen de sí mismos y de los demás y la interpretación de las acciones, expresiones y sucesos que ocurren en torno al desarrollo.

Estos enunciados definen una estructura de razonamientos que sirven como patrones de inferencia sobre tópicos ligados al desarrollo. Se trata de un sistema de convenciones sociales sobre un conjunto de sucesos, donde hay personajes que desempeñan diferentes papeles dentro de una trama, el cual constituye un mapa

cognitivo a través del cual se asocian un conjunto de contenidos que implican palabras (formas significantes) con un significado construido socialmente (concepto o forma de percibir y explicar la realidad) y un modo de relacionar a ambos (estructura).

Este sistema de convenciones sociales funciona como esquemas implícitos que los agentes “emplean en el curso de sus vidas diarias, con el que constantemente crean expresiones significativas y dan sentido a las expresiones creadas por otros” [Thompson, 2002:208]. Este esquema práctico imprime un sentido generalizado de las prácticas, que internaliza y, al mismo tiempo, es manifestación de estructuras sociales dentro del contexto histórico del nuevo modelo de desarrollo. A través del discurso se asignan características al sujeto emisor³ tanto como al sujeto receptor⁴ y se toma posición frente a otros discursos.

A continuación se analizan las formas significantes convencionales que se incorporan como lenguaje de contención que unifica a los distintos agentes involucrados y que representa un arbitrario cultural que se impone bajo la ilusión de que es lo mejor y lo natural para que la evaluación sea un ejercicio técnico de calidad.

El desarrollo

El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 (PNDS) representa la formulación básica de la política social del gobierno federal de este período; en este texto se establecen los objetivos, los ejes rectores, las estrategias, las líneas de acción y las metas para superar la pobreza y lograr el desarrollo. Esta formulación incluye la prescripción de medir el impacto de la misma.

La palabra desarrollo es el núcleo de lo que se dice sobre la política social; se le caracteriza como desarrollo social y humano, lenguaje que se desnuda de las referencias que pudieran ser reconocibles para los agentes que operan los programas y se reduce a, o se proyecta como un conjunto de categorías sociales estereotipadas que son replicadas por diferentes agentes.

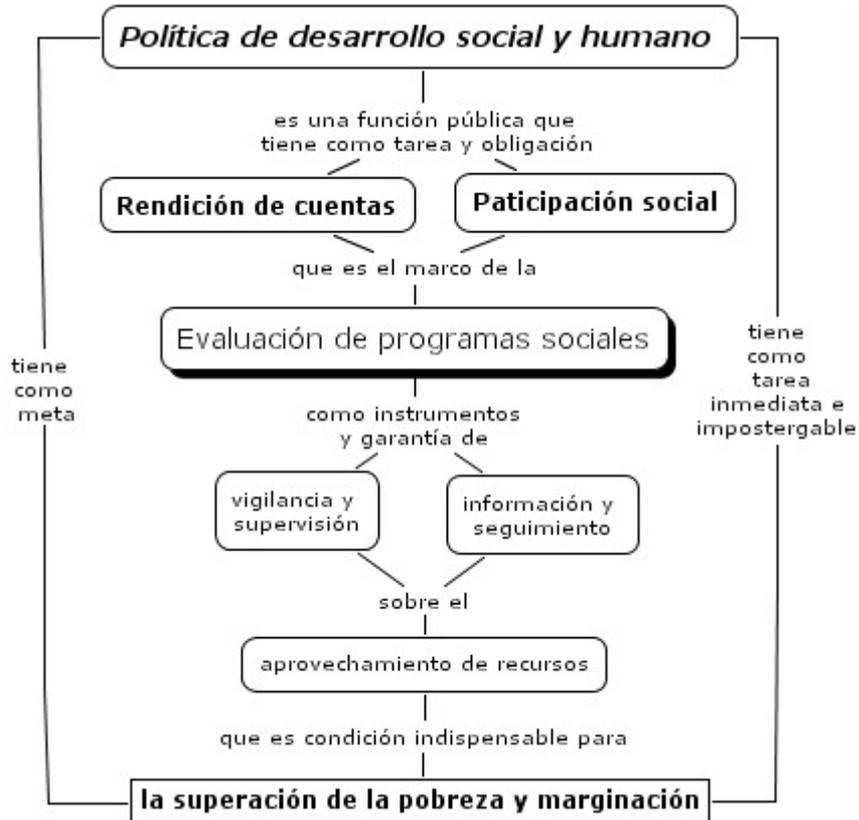
Lo que se dice del desarrollo está referido a un conjunto de enunciados que forman un sistema conceptual y axiológico, en donde encontramos dos conceptos que están implicados: la rendición de cuentas y la participación social. La forma en que se

³ Enunciador es quien elabora el enunciado.

⁴ Enunciario a quien se dirige el enunciado.

ligan estos enunciados se visualiza en el mapa 4.1. como un polígono cerrado que sugiere que la *doxa* del desarrollo es algo fijo y acabado, que no admite réplica.

Mapa 4.1. El marco conceptual de la evaluación como parte de la política social



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

El desarrollo se define en términos de desarrollo social y humano⁵ tiene una relación de implicación con un conjunto de nociones asociadas que plantean una condición futura esperada o deseada y una condición presente conveniente. La expectativa es: la superación de la pobreza y de la marginación que se traduce en la posibilidad de lograr la satisfacción de necesidades y en el mejoramiento del nivel de bienestar de la población, con el efecto positivo de tener cohesión social. La condición indispensable para lograr este efecto es aprovechar los recursos disponibles, lo cual es

⁵ El desarrollo humano ha sido un tema ampliamente debatido, aquí sólo resaltaré que su conceptualización está orientada a establecer objetivos claros que se traduzcan en parámetros para medir la efectividad de las políticas sociales. Un consenso generalizado entre la comunidad internacional respecto del contenido del concepto de desarrollo humano, sus principales características e implicaciones, gira en torno a la teoría de las capacidades de Amartya K. Sen (finales de los ochentas), quien define el bienestar de los individuos como la capacidad que tiene cada persona para elegir el modo de vida que más valora y desea llevar a cabo.

dable interpretar como una huella del esquema práctico orientado al mercado que se inculca en este lenguaje de contención: racionalización de recursos.

En los planteamientos del discurso de las instituciones de gobierno se niega que la pobreza sea un fenómeno estructural⁶ y en cambio se sostiene que puede resolverse con políticas adecuadas tales como la focalización de recursos, lo que significa brindar oportunidades de superación y un conjunto de instrumentos de desarrollo a grupos humanos que han sido identificados como incapaces de lograr dichos beneficios sin el apoyo de políticas, programas y proyectos sociales. Uno de estos instrumentos es la capacitación para desarrollar de capital humano y con ello generar ingresos.

Aquí encontramos una huella del interés creciente por las propuestas políticas, combinar el análisis empírico y de los actores. El acento está en la pobreza, no en la desigualdad que atraviesa la estructura social. Pero la pobreza no es vista como un límite estructural para el modelo de desarrollo orientado al mercado, sino una situación anormal, es decir algo que está fuera del modelo, se debe a imperfecciones, que debe ser remediada o erradicada para que el modelo funcione como debe ser, dentro de una lógica orientada a “repensar el progreso social”. Parece como si se experimentara una catarsis ante la perplejidad que produce la crisis de los ochentas y los efectos sociales de los ajustes estructurales posteriores, la *doxa* del desarrollo y su evaluación va hacia el análisis y búsqueda de alternativas de políticas públicas. La pobreza es una herencia que debe atacarse a través de políticas compensatorias para evitar que las reformas económicas entren en conflicto.

En el Diagrama 4.1. se observa que el desarrollo social y humano se opone a la categoría de pobreza y marginación, entendida como uno de los mayores enemigos” que son un lastre arrastrado por generaciones que impide que las personas ejerzan sus derechos elementales. La pobreza es percibida bajo la óptica de capacidades desiguales que se traducen en un bajo potencial para generar ingresos y bienestar de una parte de la población. Se imputa su origen a la actuación de gobiernos anteriores que provocaron la situación actual; es resultado de una protección social restringida porque muchos

⁶ “La idea central en la nueva estrategia es que en México la pobreza y, en general, los rezagos sociales, son causados principalmente por la elevada desigualdad en la posesión de recursos y no por la incapacidad de la economía para generar bienes y servicios para toda la población. A su vez la elevada desigualdad de recursos entre la población es resultado, en gran medida, de una distribución altamente distorsionada de *activos* generadores de ingresos, tales como el capital humano y físico, y de *oportunidades* en los mercados laboral y de inversión para utilizar estos activos productivamente” [Székely, 2002:7]

sectores son vulnerables a eventos inesperados y no pueden planear a largo plazo; es motivada por una escasez de patrimonio que remite a la situación de muchos mexicanos sin seguridad, sin servicios públicos y sin solvencia; refleja una desigualdad de oportunidades de ingreso porque no todos acceden a opciones para utilizar sus capacidades. Este conjunto de enunciados expresan un freno para el desarrollo sostenido integral, incluyente y equilibrado.

Se puede interpretar como un esquema que enfatiza la definición de la pobreza y la medición (debate muy detallado acerca de los diferentes métodos de medición del fenómeno de la pobreza y la determinación de las líneas de pobreza), de las causas de la pobreza y de las posibles políticas para combatirla. En resumen la pobreza se conceptualiza como anomia social⁷ y el desarrollo como una cuestión de carácter instrumental⁸. Esta conceptualización también se identifica en el discurso del estudio de caso. “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” es la misión de ProEmpleo.

Por otra parte, otra condición conveniente de la política social es la orientación de derechos, expresada como aplicación de un sentido de equidad e inclusión; en un marco de federalismo, que refuerce la capacidad de respuesta, de eficiencia, de eficacia y de impacto de las acciones realizadas con recursos públicos. Se crea con esta cadena asociativa un tipo de simbiosis entre la pobreza y las promesas y gestiones para brindar apoyos. Esta forma de representar el desarrollo somete la forma de hacer política social a un enfoque que no reconoce que se crea conflicto ya que junto a la creación de derechos (capacidad de exigir el cumplimiento de los derechos asociados a la ciudadanía) pueden darse prácticas clientelares, intercambio de favores, parcial solidaridad, burocratización.

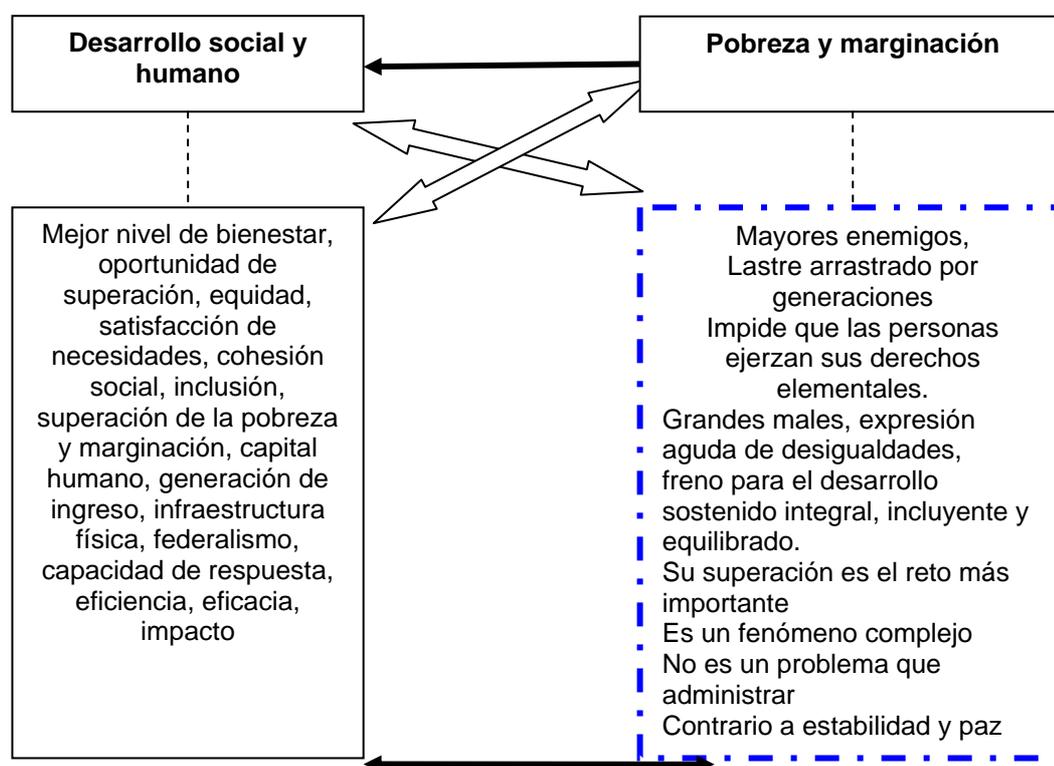
A través del análisis se identifica una tensión en el discurso del desarrollo al colocar a la superación de la pobreza como el reto más importante de la política social. Aunque en el texto del PNDS y en el discurso de ProEmpleo se concibe la intervención

⁷ Durkheim introduce el término en su obra *La División del trabajo* y posteriormente la maneja con mayor profundidad en *El suicidio*. Para Durkheim la anomia social designa la falta o carencia de normas sociales adecuadas para mantener dentro de límites apropiados el comportamiento del individuo; es un concepto referido a la desintegración social

⁸ El carácter instrumental hace referencia a la acción social racional (característica de la dominación burocrática) dentro de los tipos ideales de Weber, la cual alude a la relación medios y fines bajo un principio de cálculo, sin conflicto.

social como un fenómeno complejo que no sólo requiere ser administrado, por el nivel de riesgo que supone la existencia de la pobreza y marginación para la estabilidad y la paz social.

Diagrama 4.1. Cadenas asociativas del concepto Desarrollo



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

El uso del concepto de desarrollo humano remite al individuo como “arquitecto de su propio destino”, con las oportunidades de elección o libertades, uno de los supuestos más fuertemente enraizados en el discurso de los involucrados en el caso de estudio.

ProEmpleo tiene “preferencia por los pobres: el sujeto primordial de nuestra acción social son las personas desempleadas y en problemas económicos, en especial las de escasos recursos, que deseen emplearse, generar o mejorar su autoempleo, y eventualmente su microempresa, lo que se traduce a proyectos [productivos] de distinta naturaleza”. [ProEmpleo, 2005:6]

Sin embargo la evidencia empírica no permite establecer un nexo causal directo y claro entre capacidades y la probabilidad de conseguir mayores niveles de bienestar (desarrollo); los beneficiarios de la capacitación manifiestan un efecto positivo en su

condición de vida buena pero esto no es una condición suficiente para conseguir crecimiento económico. Asimismo se observa diferencias en el nivel de “aprovechamiento” de la capacitación: los egresados con un nivel de escolaridad mayor a 9 años registran un incremento mayor en sus capacidades; este nivel de escolaridad está asociado con las condiciones de vida de los egresados, quienes a pesar de tener un nivel de calificación (estudios de pregrado incompletos) son arrojados a una situación de vulnerabilidad por efecto de las transformaciones bruscas de la estructura económica y la gran movilidad poblacional [Incháustegui, 1998].

Estos elementos del estudio de caso muestran que los proyectos sociales fallan, y a pesar de ello el caso es considerado un éxito por las instituciones de gobierno que le han asignados recursos federales para operar el programa social. Esto se puede explicar porque el caso es parte de un aparato institucional y su existencia legitima las propuestas de solución de la pobreza, aunque los “resultados” sugieran incompatibilidad de dichas propuestas con el escenario complejo en el cual se aplican.

Este aparente sin sentido, se entiende en la medida que un efecto colateral de la puesta en marcha de la capacitación de ProEmpleo es el fortalecimiento institucional alcanzado, lo cual se traduce en un terreno de fácil control, bajo los criterios de la contabilidad social, y de reproducción del esquema práctico orientado al mercado. No sólo se controla o evita la presencia de elementos cuestionadores o incluso subversivos en las prácticas de desarrollo y su evaluación, sino que representa un trabajo modelo de inculcación del lenguaje de contención. El prestigio de los fundadores de la OSC, la eficiencia de su gestión social, son elementos que instituyen el caso como una expresión técnica del desarrollo orientado al mercado, a la manera de la máquina antipolítica de Ferguson [Ferguson, 1994].

Bajo esta interpretación, a un nivel más profundo el análisis semiótico identifica que el desarrollo es una categoría incluyente, es decir, es una expresión amplia o genérica que da sentido a la evaluación como una subcategoría incluida, que se convierte en parte del sistema de convenciones sociales. Se trata de una forma de entender la realidad que se observa como algo común y corriente, para organizar las prácticas cotidianas de evaluar programas sociales, sin considerar el contexto social del cual forman parte como producto y proceso.

La “concepción del discurso como práctica social implica la existencia de una ‘premisa cultural’ anterior, relacionada con el sistema de representaciones y valores dominantes o subalternos cuya

compleja articulación dentro de una sociedad define la formación ideológica de esa sociedad y se presenta como una práctica socialmente ritualizada y regulada” [Andrade y Ortiz, 2004:48] por arreglos institucionales al interior de un contexto social específico.

La premisa cultural sobre el desarrollo refiere a determinados valores promovidos para desarrollar una cultura de evaluación que consolide la formación del nuevo modelo de desarrollo, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, las instituciones gubernamentales que desarrollan acciones sociales y cada tipo de agente involucrado en proyectos sociales que se financian con recursos públicos (OSC, la academia, sector privado), los internalizan y expresan como un esquema de percepción, decisión y acción que en conjunto los construye como sujetos de este campo social.

Esta premisa es la existencia necesaria de una situación de mercado donde hay algunos que ganan y otros pierden; y de algunos efectos perversos de las políticas de estabilización que pueden afectar a grupos más vulnerables. De aquí que sea necesario el uso de medidas compensatorias para ayudar a los que menos tienen.

En estas declaraciones existe el presupuesto de que todos los individuos pueden y deber ser integrados a la sociedad. El paradigma teórico dominante afirma que el desarrollo económico basado en el libre mercado, en la competitividad, es el requisito de éxito para que desaparezca la pobreza. De aquí que el concepto de desarrollo que se maneja en este discurso convencional elimina la discusión sobre la factibilidad de dicha integración social en el marco característico del capitalismo actual.

Esta convención social sobre el desarrollo y su evaluación oculta por una parte el proceso de formación histórica del significado tal y como es presentado en el PNDS. También soslaya la construcción dialógica y recursiva de la evaluación como algo instituido bajo la tensión de las relaciones entre agentes que ocupan distintas posiciones y que por lo tanto el significado se ve influido por las posibles resistencias u oposiciones que puedan darse y convertirse en elementos instituyentes de la evaluación, dentro de los límites de los arreglos institucionales negociados entre los agentes involucrados.

No se acepta que atrás está la contradicción entre la lógica de libre mercado que promueve la economía abierta, la integración a los mercados mundiales y la alta tecnología en la que los agentes sociales, pobres y marginados o no, se tienen que valer de sus propios medios; y el enfoque de derechos que apunta hacia el derecho a un

mínimo de bienestar económico y seguridad, hasta el derecho a participar en la vida social, económica y política, un enfoque que no implica la igualdad económica, pero sí la equidad. La contradicción surge cuando se habla de equidad entre los agentes sociales con distintas posiciones que son por definición desiguales.

Como se vio en el estudio de caso se observa la tendencia del mercado de trabajo formal hacia la reducción por la segmentación de los empleos altamente remunerados y que requieren de amplia capacitación, junto con la expansión del desempleo y, sobre todo, la precarización del trabajo al ser sustituido el estado benefactor que brindaba protección social universal, por una política social parcial y selectiva que delega la responsabilidad de hacer frente a las condiciones de reproducción de la fuerza de trabajo a cada individuo.

“El desarrollo humano se refiere a la creación de un entorno en el que las personas pueden desplegar su pleno potencial y tener una vida productiva y creativa, de acuerdo a sus intereses y necesidades. El desarrollo debe orientarse a expandir las opciones que tiene la gente para desarrollar su vida.” [Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 pp.15]

Lo que no se dice en el texto del PNDS, ni en el discurso del estudio de caso, es que esta manera de concebir el desarrollo se produce desde el principio de la década de los noventas, época en la cual este concepto se define dentro de un paradigma teórico, epistemológico y metodológico centrado en la explicación de la situación de pobreza de la población⁹, como una situación individual enmarcada en la libertad de determinar preferencias y metas; en lugar del concepto de marginalidad definido anteriormente como una condición de vida que estructuralmente trae hambre, enfermedad, escasa educación, información y vivienda; con desocupación y subocupación. Este paradigma corresponde a un “reflujo histórico del pensamiento crítico en el ámbito político y social” [Giménez, 1992:14], ligado con el derrumbe de los regímenes socialistas en el mundo y el consiguiente descrédito del marxismo como referencia intelectual.

⁹ “Normalmente, el concepto de pobreza se relaciona con la percepción de un ingreso insuficiente para tener acceso a un determinado nivel de bienestar. [...]

Los principales factores que se encuentran detrás del proceso de generación de ingresos...

- i) El acervo de activos generadores de ingresos que posee cada persona [capital humano y capital físico].
- ii) Las oportunidades que enfrenta la persona para utilizar sus activos productivamente [ingresar al mercado de trabajo e invertir en proyectos productivos].
- iii) El valor de mercado de los activos generadores de ingresos.
- iv) Las transferencias y legados que reciben las personas, independientes de los activos generadores de ingresos que poseen”. [Székely, 2002:11]

En las décadas anteriores, los setentas y los ochentas, influenciada por el marxismo, se abordó la comprensión crítica del sistema social y sus crisis; en cambio en los noventas se dirige a las propuestas sociales. Las ciencias sociales (incluida la economía) no manifiestan un complejo de culpa ante una perspectiva propositiva. Anteriormente se frenaba la posibilidad de ofrecer una opción de solución a problemas sociales porque se reconocían limitaciones a dichas opciones; si no era el cambio radical de sistema, se estigmatizaba cualquier otra posición como reformista.

El enfoque de mercado.

Este enfoque de la política social y de la evaluación de su impacto se conforman en el proceso de transformación del modelo de desarrollo en la década de los ochentas a partir de que se instrumentan en México programas de ajuste para enfrentar la crisis del modelo de desarrollo que se había seguido después de la Segunda Guerra Mundial basado en la planificación del estado.

En el modelo de desarrollo por sustitución de importaciones “el motor del crecimiento fue el mercado interno” y el estado tenía funciones de interventor, planificador y empresario. La política social en ese contexto, buscó la protección del trabajador asalariado: se establecieron programas estatales, administrados centralmente, por medio de grandes organizaciones gubernamentales. Las debilidades intrínsecas de la economía se cubrieron con políticas populistas poco respetuosas de la ortodoxia fiscal, que condujeron a grandes desequilibrios macroeconómicos y fenómenos hiperinflacionarios. Se recurrió también en exceso al endeudamiento externo lo que condujo a la crisis de la deuda” [Franco, 2001:44, 45].

Frente a la caída de la actividad económica y una consecuente disminución del empleo, las políticas de estabilización buscaron recuperar el equilibrio macroeconómico. Se trataba de 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; en otras palabras se procuraba crear una economía de mercado competitiva y transformar los instrumentos de intervención económica del estado, sobre todo orientándolos hacia la regulación.

Este antecedente explica lo imprescindible que es para la política social “redefinir criterios de operación y gestión pública” [Millán 1998: 146] en

correspondencia a las prioridades sociales consideradas. La política social tiene una estrecha vinculación con la política económica de ajuste estructural; se trata de planes de emergencia para compensar socialmente a un ajuste estructural considerado como necesario.

La política social experimenta una revalorización ligada a la lucha contra la pobreza por un lado y la privatización, la desregulación y la descentralización por el otro. En este marco la evaluación entraña el reconocimiento y necesidad de administrar el conocimiento sobre el funcionamiento y los efectos de la política social como un aspecto clave para la solución de los problemas que aquejan a la política social.

Las políticas de estabilización y ajuste estructural tuvieron efectos contraproducentes en los servicios sociales, ya que los gastos públicos destinados a estos servicios se contrajeron o “ahorraron”, agudizando el empobrecimiento de una parte importante de la población.

En algunos estudios el Fondo Monetario Internacional (FMI)¹⁰, reconoce limitaciones de las políticas y se mencionan algunas constantes en los resultados de las evaluaciones realizadas sobre los efectos de la estabilización económica: la existencia necesaria de ganadores y perdedores como premisa de una situación de mercado; la posibilidad de conflicto o contradicción entre objetivos macroeconómicos del FMI y objetivos económicos y no económicos de los gobiernos; la influencia del grado de desarrollo de las instituciones gubernamentales para manejar oportuna y eficientemente las políticas de estabilización; la probable afectación de grupos más vulnerables por los recortes impuestos al gasto público; la probabilidad de que al principio se registre un deterioro en la distribución del ingreso por la aplicación de impuestos indirectos. De aquí que sea necesario el uso de medidas compensatorias para proteger a los grupos más vulnerables.

En el estudio de caso, el enfoque de mercado se observa en el énfasis que ponen las instituciones de gobierno y ProEmpleo en que los egresados del programa de capacitación operen en la economía formal como una condición que promete mayor eficiencia en la asignación de recursos. En contraposición las evidencias recopiladas sugieren que lejos de que los egresados puedan colocarse simplemente frente a la elección libre de asumir razonablemente la presencia por la formalidad de su actividad

¹⁰ Seller, Peter S. et al (1988) *The implications of fund supported adjustment for poverty. Experiences in selected countries* (Occasional paper, 58) FMI, Washington, citado por Mejía, 2001:365

productiva, el costo que esto les implica es inaccesible (gastos fijos, procedimientos burocráticos, estructura de costos de producción, etc.); parecería desmentirse que la formalización no es expresión de una voluntad de hacer las cosas “correctamente”, sino que la economía de mercado en la que desarrollan su actividad productiva está atravesada por una dimensión de poder que provoca condiciones de intercambio desigual que afecta las condiciones de seguridad y riesgo que caracterizan su vida.

El enfoque de mercado está asociado a la importancia de desarrollar habilidades de gestión de negocios (modelo de administración de empresas) para homogeneizar un modo de operar competitivo caracterizado por la viabilidad financiera de los proyectos productivos, la responsabilidad para cumplir con obligaciones fiscales, la supervisión por parte de instituciones reguladas. Este enfoque constituye el tópico central de la acción educativa de ProEmpleo. En el capítulo 6 se discute más ampliamente la importancia de la gestión (*management*) como proceso simbólico de valoración de la evaluación.

La representación del mercado está dada en términos de rentabilidad social basada en los principios de racionalidad y de competencia perfecta. Se parte de concebir a la sociedad como un conjunto de distintos sectores compuestos de individuos que orientan sus decisiones (elección racional) de manera descentralizada, con capacidad de una actuación eficiente, moderna, diferenciada, calculada, técnica (vs política), formulando con claridad su interés (económico) individual.

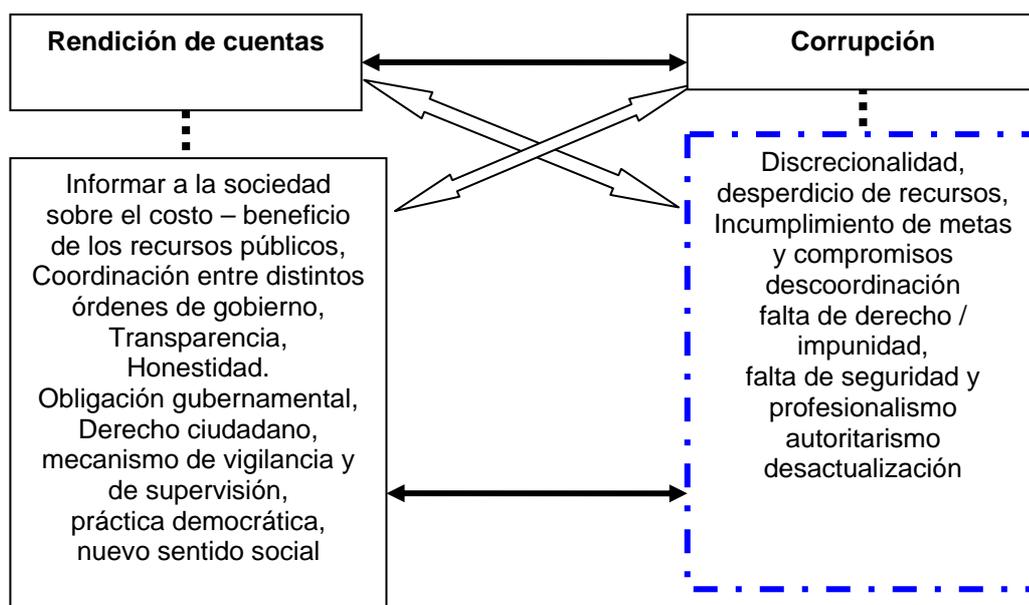
En el caso, la dinámica de las trayectorias de los egresados de la capacitación es compleja, no se puede reducir al interés económico; la gestación de consenso entre estos agentes requiere de una agregación política equivalente al interés colectivo, no sólo individual, de crear influencia. El principio de competencia perfecta no aplica en un campo (de desarrollo y evaluación) caracterizado por la concurrencia de agentes que ocupan posiciones diferenciales.

Rendición de cuentas

La categoría rendición de cuentas tiene dos conceptos asociados: transparencia y eficiencia de la gestión pública (Diagrama 4.2.). La transparencia se traduce principalmente en que los instrumentos de política social tienen que documentar y difundir los montos asignados y la utilización de los mismos. “Saber lo que sucede en

la realidad con la aplicación de los programa, sus resultados, el ejercicio del gasto y la orientación de los recursos, los efectos no previstos (positivos o negativos) que se presentan, la utilidad de los procesos y la percepción que tienen los beneficiarios de la gestión gubernamental” [Secretaría de Desarrollo Social, 2001:115].

Diagrama 4.2. Cadenas asociativas del concepto Rendición de Cuentas



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

La evaluación en el discurso oficial, por un efecto de espejo, es también una manera de cuestionar la eficacia de administraciones públicas pasadas asociadas con una cultura de irresponsabilidad e impunidad¹¹. Para responder a este cuestionamiento la responsabilidad de la administración de las políticas públicas no es ya monopolio del gobierno, sino que supone la intervención de otros agentes sociales. “Los sectores público y privado deben colaborar entre sí –y con la sociedad civil- tanto dentro de cada país como en el plano internacional” [Banco Mundial, 2001:vi].

La gestión pública de la política social de 2001-2006 es presentada como un campo abierto, visible y a disposición de los diferentes agentes sociales, lo cual implica

¹¹ En el Índice de Percepción de la Corrupción de Transparencia Internacional de 1998 a 2001, México está en la media de los países de América Latina y el Caribe, debajo de 13 países calificados como menos corruptos y arriba de 9 países considerados más corruptos. La calificación en 1998 fue de 3.3, en 1999 de 3.4, en 2000 de 3.9, y en 2001 de 3.7 con base en una escala desde 1 bajo hasta 10 alto. [Liga de Transparencia Internacional]

una descentralización, una focalización y una efectiva sanción de las acciones en este campo. Estoy de acuerdo con Teresa Incháustegui de que este planteamiento representa “un cambio en los contenidos de la ciudadanía social, en orden a la constitución de actores con capacidad de intervención en las decisiones, que presiona hacia la revisión de los espacios y mecanismos estatales vigentes para la regulación de lo social” [Incháustegui, 1998:63, 64].

La rendición de cuentas es un principio que incluye un conjunto de mecanismos para elevar la confianza en las acciones del gobierno. La imagen de las instituciones de gobierno ha sufrido un deterioro por los hechos de corrupción que se han evidenciado; para ganar reconocimiento social se proponen mecanismos entre los cuales está la formación de una cultura de evaluación sistemática, apoyada en evidencia empírica fundamentada para no desperdiciar recursos, informar a la sociedad sobre costo – beneficio de los recursos públicos coordinación entre distintos órdenes de gobierno, transparencia, honestidad.

“Los agentes responsables de la ejecución de los proyectos ejercerán los recursos, invariablemente, dentro de la vigencia del instrumento jurídico y de los límites de los calendarios financieros actualizados, respetando el principio de anualidad y las disposiciones normativas aplicables” [Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005, publicado en el Diario Oficial el 18 de febrero de 2005].

La rendición de cuentas se opone a la corrupción la cual se caracteriza por la situación de no informar, de ineficiencia, de discrecionalidad, de falta de derecho, de impunidad, de falta de seguridad y profesionalismo, de autoritarismo y de desactualización. En síntesis la corrupción es resultado de una falta de racionalidad y de una ausencia de modernización en la gestión pública. En contraste la evaluación envuelta en los códigos de rigor científico proporciona legitimidad de las acciones de los agentes del campo del desarrollo, como muestra de corresponsabilidad con el gobierno, la iniciativa privada y otras organizaciones de la sociedad civil y con sus mismos beneficiarios, sobre las acciones y adecuada aplicación de recursos públicos.

En el estudio de caso, la evaluación ofrecía la oportunidad de reunir información que complementara los registros institucionales, avalada por la Universidad respecto de los logros alcanzados que legitimara su actuación como operadora de buenas prácticas de programas sociales. Asimismo, contribuiría a identificar líneas estratégicas para reforzar la formación para el trabajo y a difundir el programa.

La categoría de rendición de cuentas incluida en el discurso actual sobre el desarrollo, se presenta como una obligación gubernamental y un derecho ciudadano. La rendición de cuentas se traduce en un mecanismo de vigilancia y de supervisión, que según el discurso del estado, hace posible la práctica democrática con un nuevo sentido social.

Al analizar estos enunciados cargados de preciosismos legales, se identifican algunos aspectos que problematizan este significado, porque se da la impresión de que la relación entre los distintos agentes involucrados en prácticas de desarrollo es meramente recíproca, ocultando las posibilidades mayores que tienen las instituciones de gobierno de manipular o simular, frente a las posibilidades menores de las organizaciones de la sociedad civil. Asimismo, se oculta el conflicto latente por la oposición o lucha en contra de la autoridad, respecto de lo que sí está permitido y lo que se excluye.

En dirección a construir un gobierno eficiente, responsable y transparente, la evaluación condensa fines pragmáticos y exigencias de valor propias de la acción de agentes del campo del desarrollo: junto con las instituciones de gobierno, están las organizaciones de la sociedad civil (OSC), el sector privado, así como instituciones financieras internacionales, quienes tienen que ser instruidos sobre los procedimientos y recursos de la evaluación para consolidar una capacidad de gestión pública; la evaluación se convierte en un fin en sí misma, en tanto produce una nueva identidad de lo público.

“...transparent mechanisms for monitoring and evaluating reform implementation should be put in place, both to ensure timely corrective actions when needed and to disseminate across states those practices that prove successful” [World Bank, 2001a:20].

Las reformas de estado para mejorar el desempeño del sector público, son parte de la agenda de desarrollo de este sexenio. Esto es consistente con las recomendaciones de las IFI como se discutió en el capítulo anterior. Los informes de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), afirman que las mejoras en el desempeño del sector público son un factor central en el mantenimiento del bienestar social y económico de los individuos y de la competitividad de la economía¹².

¹² Se trata de una visión más económica y gerencial de la administración gubernamental vinculado específicamente con las necesidades de reforma y ajuste estructural en los años ochenta, y que se explica por los desafíos confrontados: limitaciones fiscales al crecimiento del sector público versus la infinidad de demandas efectuadas por ciudadanos mejor educados; búsqueda intensiva de formas más efectivas

“Esta agenda de desarrollo incluye esfuerzos para implementar la reforma de la administración pública en el gobierno federal, leyes e instituciones de acceso público a la información, introduciendo transparencia y medidas contra la corrupción, y mejorando la planificación macroeconómica, la gestión financiera y la administración tributaria” [World Bank Group, 2004a:222].

El desempeño de las instituciones gubernamentales se percibe como decisivo para lograr la alineación entre presupuestos y programas sociales de reducción de la pobreza. Convirtiéndose la evaluación en una práctica para valorar el alto desempeño y legitimar las acciones del estado sobre los programas sociales.

Esta manera de entender la evaluación, continúa una tendencia observada en la década de los noventas, cuando dos fuerzas alteraron la naturaleza del gobierno mexicano: por un lado la globalización que impele al gobierno a desarrollar mecanismos de integración comercial y financiera y el escrutinio fiscal y de desempeño macroeconómico derivado de las obligaciones contraídas con las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), a cambio de la ayuda económica para salir de la crisis de la deuda desde la década anterior. La otra fuerza es la democratización que da un nuevo sentido al federalismo que se vive a partir de la existencia de una competencia política entre los partidos políticos oficiales después de 1997, cuando se acaba la supremacía del que había sido el partido oficial, el PRI¹³.

La evaluación en los noventas representaba uno de los mecanismos de apoyo a los principios de eficiencia, confiabilidad y transparencia de la administración pública eficaz. En la gestión de programas sociales dirigidos a combatir la pobreza “se incorporó un sistema de monitoreo de los indicadores de entrada, de salida y de resultados, así como una evaluación del impacto del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá)” [World Bank Group, 2005:237].

“The strategy of the Zedillo Administration for the reduction of poverty relied on both broad-based expenditures and targeted poverty programs. Broad-based social expenditures are devoted

para implementar políticas públicas; incorporación a un mundo de interdependencia acelerada y de dinámica impredecible; presión creciente de parte de grupos empresariales y de la industria para promover un sector público más conducente a los negocios, a la inversión y al suministro eficiente de servicios; cambios tecnológicos, especialmente con respecto al potencial para la difusión de la información. [Ormond, y Löffler, 1998]

¹³ En 1997 entró en vigor una nueva legislación electoral diseñada para desvincular el poder ejecutivo de la organización de los sufragios y asegurar la adecuada representación de los partidos, lo que imposibilita que un partido con la mayoría en la Cámara de Diputados, tuviera los votos para enmendar la Constitución sin el respaldo de otro partido; se limita el número total de diputaciones que puede ganar un partido, cualquiera que sea su porcentaje de la votación. Esa reforma también hizo posible la elección directa del jefe de gobierno del Distrito Federal. A partir de 1997 el PRI no contó con la mayoría simple en la Cámara de Diputados. En resumen se trata de una expresión de competencia electoral en un sistema multipartidista.

to the areas of social security and health-care, education, job training, and housing. Targeted poverty programs focus on investing in the human capital of the poor, promoting income and employment opportunities for the poor, and improving the physical infrastructure of poor areas” [World Bank, 2001a:569].

Esta tendencia hacia la racionalidad económica en la década de los noventas, hace que la política social reduzca su cobertura a una selección de los bienes que el estado puede proporcionar directamente y reduzca su responsabilidad social al pasar de una orientación de justicia, hacia una acción focalizada hacia ciertos grupos de la población y cuya ejecución no es exclusiva del estado.

La rendición de cuentas incluye medir el cumplimiento de mandatos constitucionales y legales del gobierno, la cantidad y calidad de los servicios públicos, el cumplimiento de los objetivos y planes programados, el uso de los fondos públicos, el cumplimiento de los objetivos de largo plazo, los niveles de eficiencia, el cumplimiento de procedimientos, la utilización de recursos etc., en los distintos niveles del gobierno y en las organizaciones del sector privado y del tercer sector (OSC) que participan en las acciones de desarrollo .

La eficiencia es parte de una estrategia para mejorar e innovar procedimientos y metodologías para la modernización de la gestión que aseguren la calidad en la prestación de servicios públicos: pasan de ser burócratas a ser gerentes (mínima burocracia), las OSC son los operativos (área de producción y circulación de bienes y servicios públicos), la academia tiene el papel de supervisor de la calidad, los beneficiarios son los consumidores, en una metáfora de la gerencia pública.

Aunque los trabajos evaluativos se presentan como asuntos no politizados, este mecanismo de control burocrático se enfrenta a un conflicto político, ya que las instituciones de gobierno son juez (patrocinan las evaluaciones) y parte del proceso evaluativo (sus acciones son objeto de auscultación). En el caso se observó una autonomía limitada de las prácticas evaluativas en tanto, por ejemplo, dentro de los arreglos institucionales que incluye la normatividad del desarrollo y su evaluación, hay espacios donde las instituciones de gobierno privilegian y desechan los méritos curriculares de aspirantes a llevar a cabo acciones de evaluación, de tal manera que los evaluadores seleccionados sean aquellos candidatos que manejan las premisas culturales de dichas instituciones. No obstante, en estos espacios se observan tensiones y conflictos al interior mismo de estas instituciones: “En el Instituto Nacional de

Desarrollo Social (INDESOL) tenemos que cuidar mucho la integración de los expedientes para evitar ser sancionados por la contraloría interna de la Secretaría de Desarrollo Social o la Secretaría de la Función Pública, si encuentran un expediente que no se apega a sus criterios” [Fragmento de entrevista].

En el caso de ProEmpleo, hubo un proceso de concientización sobre los efectos de abrir las puertas a la evaluación. “No es fácil que una organización te permita ver todos los ‘cajones’ de su intervención, pues uno sabe que hay unos cajones muy bien arreglados, pero en cambio hay otros que no lo están” [Fragmento de entrevista con directiva de ProEmpleo].

La rendición de cuentas es un significado que impone a los agentes involucrados en el desarrollo y su evaluación, un tratamiento de la información (delimitar contenidos y procedimientos: discriminar aspectos de la realidad para privilegiar algunos como relevantes y establecer los mecanismos para juzgarlos) y de la formación de los agentes en las condiciones institucionales de rutina: codificar, homogeneizar, sistematizar el mensaje del desarrollo con orientación a mercado.

Desde esta perspectiva es una condición indispensable para garantizar las condiciones de reproducción cultural de la sociedad; el factor innovador dentro de estas rutinas es de alguna manera ilusorio, en tanto se crea que podría construirse una cultura de evaluación no necesariamente homogeneizada y ritualizada, como se describió en las rutinas de cómo se hace una evaluación. Las posiciones dominantes en el campo de las prácticas de EIPS, exigen reproducir la cultura de evaluación legítima (dominante) y producir agentes capaces de manipularla legítimamente.

En esta tesitura, los agentes con más predisposición a obedecer la norma establecida por la rutina de evaluación, son aquellos cuya posición depende más directamente del sistema de rendición de cuentas, o sea, cuanto menos participa de otros campos sociales. Hay más apertura en las OSC, entre los académicos que tienen además de la EIPS otras líneas de trabajo, que en los especialistas que trabajan en los departamentos de evaluación y seguimientos de las oficinas de gobierno.

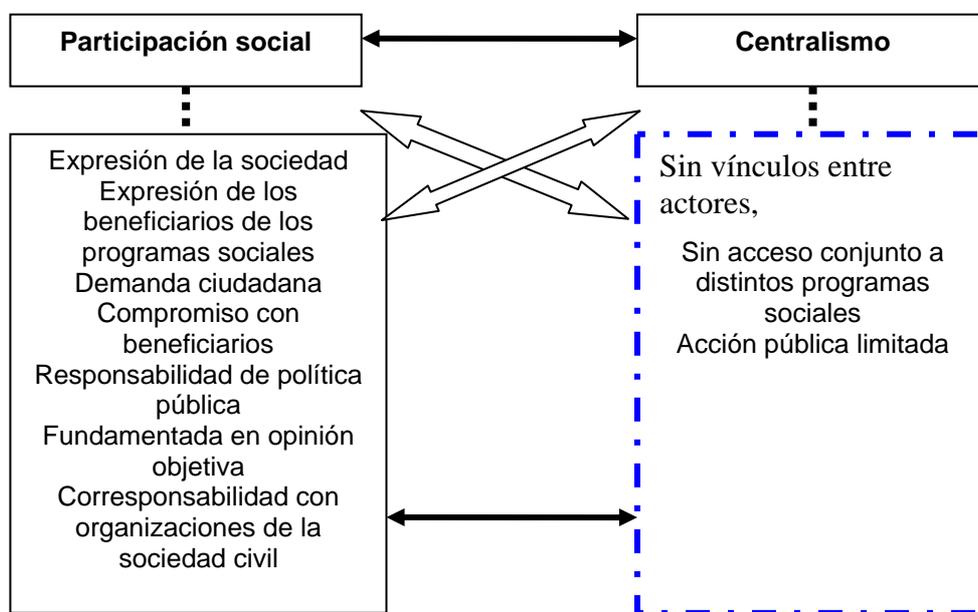
Participación social

La categoría participación social por un lado es parte de un requerimiento para participar en programas sociales que exige un conjunto de conductas por parte de los

beneficiarios¹⁴. Por otro lado, esta categoría subraya que el gobierno federal no es el único actor responsable, también se otorga a los gobiernos estatales y municipales una proporción importante del presupuesto social y son responsables de los efectos de sus asignaciones. Se convoca asimismo a la iniciativa privada y a las organizaciones de la sociedad civil para desempeñarse como agentes responsables de operar programas sociales.

La cadena asociativa que muestra la construcción de la categoría de participación social (Diagrama 4.3.), implica que la sociedad en general y los beneficiarios de los programas sociales en particular, formen vínculos, grupos, asociaciones a través de las cuales tengan la oportunidad y el compromiso de expresar sus demandas, sus necesidades y sus expectativas. Por otro lado convoca a que las opiniones sean fundadas y que sea una responsabilidad de la política pública considerar estas expresiones y atenderlas contando con el apoyo de las organizaciones de la sociedad civil y el compromiso de los propios beneficiarios. Se otorga un carácter activo a los papeles que juegan los actores sociales en el campo del desarrollo.

Diagrama 4.3. Cadenas asociativas de la Participación social



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

¹⁴ En el estudio de caso los agentes que reciben la capacitación se ajustan a un horario, se comprometen a formalizar su actividad productiva, a cumplir con determinadas tareas

En el estudio de caso, la participación social fue asociada el siguiente campo semántico: Humanización, Responsabilidad empresarial, Proactividad, Satisfacción, Aprovechamiento de la experiencia empresarial, Trascendencia, Generosidad [Andrade, 2006:223].

El enfoque de la política social es hacia ampliar los espacios de participación. El análisis del discurso exhibe que no se cuestiona que la pobreza y la marginalidad también se traducen en participación, sólo que constreñida a las periferias, en actividades inestables, mal remuneradas, sin prestaciones y con un bajo consumo. Tampoco se cuestiona que la falta de confianza en las instituciones de gobierno, puede favorecer la apatía y que los agentes de las prácticas de desarrollo, pueden perseguir intereses individuales y afectar la disposición a la cooperación.

El estudio de caso constata que hay acciones de ciudadanos dirigidas a influir en el proyecto de sociedad que desean, a través de la capacitación (incremento de “capacidades”) y de la organización y administración de ella.

La participación social es un significado que, desde la década de los ochentas, forma parte de la agenda internacional del desarrollo como ingrediente de la consecución de gobiernos democráticos y transparentes. Es un objetivo de desarrollo, a la vez que es un medio para definir las carencias que se necesitan superar para disfrutar de bienestar. En las entrevistas con los beneficiarios del estudio de caso, los resultados obtenidos con la capacitación son apreciados, pero no han satisfecho sus expectativas de mejorar su vida digna y productiva. Se observa que dependiendo del nivel de acceso a recursos, hay una propensión desigual a participar.

En el caso de los consejeros fundadores de ProEmpleo, se registraron indicios de que las presiones fiscales representaban incentivos perversos para que la gente, como ellos, con un capital económico y simbólico elevado, llevara a cabo decisiones de inversión que facilitaran la incorporación de los microempresarios que iniciaban o que mejoraban su empresa en las cadenas productivas.

El que exista en el lenguaje de contención del desarrollo el significado de la participación social, se conecta con la construcción de espacios en los que convergen agentes sociales involucrados en programas sociales y su evaluación. En estos espacios se reproduce la cultura de evaluación dominante. Pero de manera paradójica, también

representan oportunidades de procesos de objetivización de la materialización de la cultura de evaluación, como parte de la apropiación conciente, del reconocimiento y de la valoración de la participación en la intervención social. De esta manera no sólo se autodeterminan las necesidades que hay que atender y se realiza el derecho de acceso a la información, siguiendo la lógica de la convención social, sino que hay una promoción del imaginario, un reconocer el proyecto de vida buena: dejar de ser pobres, marginados, vulnerables y las capacidades para llevarlo a cabo; esto puede incluir el influir en la distribución de posiciones en el campo social. Visto de esta manera, el significado de vida tiene un potencial de cambio, al promover un diálogo colectivo a través del cual repensar el mundo cotidiano, con referencias a las relaciones interpersonales, la sobrevivencia a través del trabajo y la relación con el entorno.

En el capítulo seis, sobre los procesos de valoración simbólica, se amplía la explicación de cómo opera este significante de la participación social, a través de una cadena de razonamientos persuasivos, fincados en ella para establecer y mantener las relaciones de poder entre el estado y la sociedad.

4.2. El fondo de la cultura de evaluación

La evaluación de impacto es una de las modalidades de evaluación de programas sociales junto con la evaluación de resultados y la evaluación de procesos. Los atributos que expresan sus enunciados son: un compromiso del gobierno con la sociedad, desde el nivel federal y una expresión de democracia al garantizar la atención a la demanda ciudadana; exige coordinación y capacidad de respuesta.

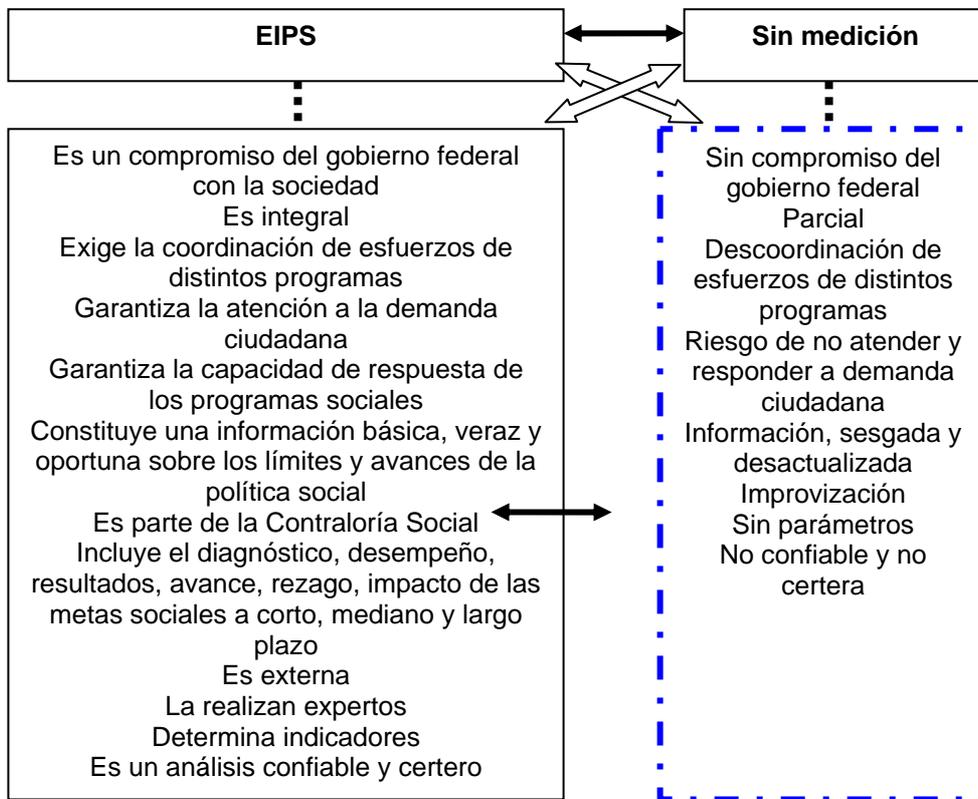
“Algo que ha influido para que ProEmpleo sea más formal son los resultados que piden las instituciones gubernamentales que otorgan recursos federales para desarrollar el programa de capacitación.” [Fragmento de entrevista con personal de ProEmpleo]

La delimitación de significaciones de la cultura de evaluación, conlleva una selección entre un conjunto de significaciones posibles, en función de las condiciones sociales de las que es producto. Analizar los contenidos de esta cultura, ayuda a hacer

inteligible la coherencia y funciones de las relaciones significantes, vistas en el inciso anterior, que la constituyen.

En el texto del PNDS (Diagrama 4.4.), se enfatiza el aspecto técnico de la evaluación que demanda la aplicación de metodologías de evaluación con un alto grado de complejidad técnica, para garantizar que se cumpla con los principios de rigor y objetividad. El propósito es medir el cumplimiento de objetivos y metas, la eficiencia y el impacto en las condiciones de vida. Se trata de una evaluación integral que sea constante y esté presente en cada etapa de los programas sociales. Se asigna a la academia un papel importante para la realización de la evaluación, ya que se considera que la información elaborada dentro de la academia reúne los requisitos de ser un producto profesional, hecho por externos y expertos que evitan sesgos y proporcionan confiabilidad y certeza, es decir es un referente legítimo para abordar cuestiones relacionadas con la política social.

Diagrama 4.4. Cadenas asociativas del concepto EIPS



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

En el estudio de caso, la OSC comparte el sentido utilitario de la evaluación para la mejora de la instrumentación de la política social, para corregir la operación. También se explicita la expectativa de que la evaluación avalada por la Universidad tuviera una función legitimadora. Además en el caso, se manifiesta la importancia que tiene para los agentes involucrados en la operación directa del programa social, una apreciación cualitativa que pone en el centro la calidad de servicios y apoyo, sobre todo considera la percepción de los destinatarios.

En el discurso del PNDS se habla de “proceso de tránsito” de un enfoque cuantitativo hacia otro no cuantitativo, pero el caso evidencia que, en los escenarios de las acciones evaluativas, la predominancia del paradigma experimental conlleva divergencias en las visiones sobre la sociedad y el conocimiento de lo social. Estas diferencias de valores operan en un campo social en donde la competencia entre tradiciones científicas no está equilibrada, como se verá en este capítulo, en el inciso sobre las reglas implícitas de los arreglos institucionales sobre la evaluación del desarrollo. Este campo es una arena de poder en donde la caracterización de los métodos parte de una matriz dicotómica: lo científico y lo que no lo es, acreditando a unos agentes portadores de lo primero y desacreditando a otros portadores de lo segundo. Esta discusión se retoma en el capítulo seis, al hablar de la universalización del paradigma experimental como proceso de valoración simbólica de la evaluación de programas sociales.

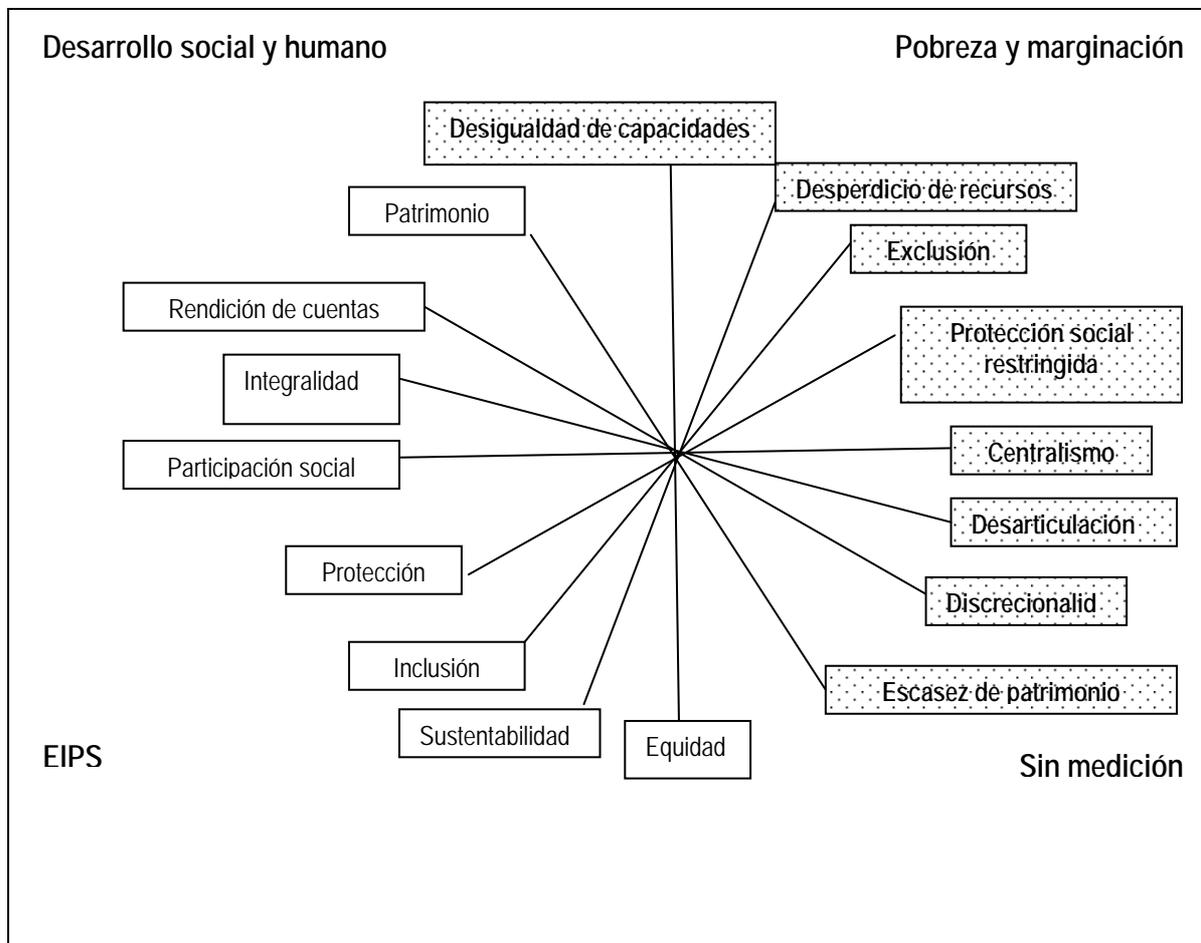
Por otra parte, la ausencia de evaluación implica un sentido negativo en el plano político: representa una falta de compromiso del gobierno federal, una descoordinación de esfuerzos de distintos programas y el riesgo de no atender y no dar respuesta oportuna a la demanda ciudadana. En el plano técnico provoca una situación de incertidumbre caracterizada por disponer sólo de información parcial, sesgada y desactualizada, debido a una acción improvisada, sin parámetros estables y compartidos que inducen a un conocimiento equívoco, que adolece de confiabilidad y certeza.

No obstante, en el estudio de caso se identificaron dos dimensiones de la acción evaluativa ligadas a las condiciones prácticas de los agentes involucrados, cuya prioridad no era la cuestión técnica, sino el potencial pragmático: ser capaces de sistematizar el modelo de intervención social, detectar las áreas de oportunidad para

fortalecer la intervención social y las estrategias para llevarlo a cabo. La evaluación tenía un carácter utilitario, pero también humano, porque daba sentido al trabajo social.

En las cadenas asociativas identificadas en el discurso del desarrollo y su evaluación, se encuentran diversos y reiterados ejes de tensión que expresan las fuerzas que dinamizan la construcción de los espacios cotidianos de evaluación. En el Diagrama 4.5. a la izquierda aparecen los conceptos convencionales aceptados, mientras que a la derecha (con pantalla) están los conceptos opuestos al desarrollo: pobreza y marginación, sin medición.

Diagrama 4.5. Los ejes de tensión en el discurso del desarrollo



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

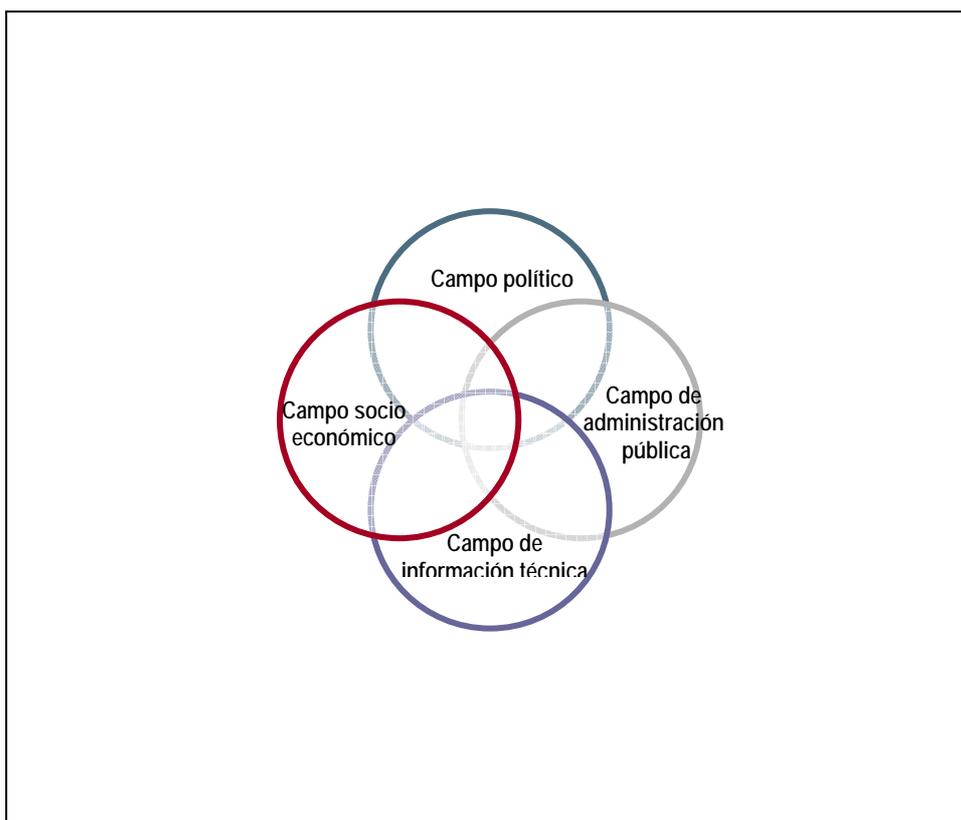
Los ejes de tensión muestran una representación de la realidad del desarrollo construida a partir de oposiciones que reducen la complejidad de lo real. Se trata de una narrativa que sigue un principio de disyunciones, por ejemplo desigualdad de capacidades *versus* equidad, es una reducción del fenómeno de la pobreza en cuanto a

que no se explica que empleados u obreros muy calificados son expulsados por el cambio tecnológico o por otras modificaciones que provocan desempleo y caen en situaciones de exclusión.

“Hay un evidente cambio en las características de los interesados en la capacitación de ProEmpleo debido a la situación actual de país, el nivel socioeconómico de los participantes en el programa para microempresarios ha cambiado, en 1998 costaba trabajo conformar los grupos, la gente con una escolaridad baja se inscribía porque se otorgaba una beca. Ahora se inscriben son semanas de anticipación y son gente con estudios profesionales.” [Fragmento del taller de reflexión]

Estos ejes se ubican dentro de campos sociales especializados en los cuales el lenguaje de contención operará como guía de los agentes sociales involucrados. Los campos son: político, administración pública, técnico, socio-económico (Diagrama 4.6.)

Diagrama 4.6. Campos de significación de la evaluación



Campo político

En el campo político se ubica el desarrollo y evaluación como parte sustantiva de un régimen de derecho apoyado en normatividad, federalismo, coordinación y concertación de instituciones que inciden en el desarrollo. El texto del PNDS se

autoidentifica como una nueva estrategia global e integradora de la política social para impulsar el desarrollo humano, a la cual se le denomina “Contigo”. Se enfatiza que no es un programa más, sino la articulación de los programas sociales existentes. El enfoque que se da a la política social determina el papel del estado como promotor y facilitador del desarrollo. Se ofrecen herramientas a la población marginada para que pueda salir de la pobreza y la evaluación tiene la misión de medir los efectos de esta estrategia.

La participación social y la rendición de cuentas son las condiciones dentro de las cuales se va a desarrollar el proceso de la evaluación. La función del encuadre es la de organizar la estructura mediante la cual se sostienen las interrelaciones entre las categorías de la evaluación y la construcción de lo público; son contenedores que limitan la visión de la realidad en el campo del desarrollo.

Campo de administración pública

Es una dimensión estratégica para dar el sustento funcional al campo político. Se refiere a la modernización de la gestión en términos de eficiencia, mejora e innovación de procedimientos y calidad en la prestación de servicios. En este campo la evaluación es un mecanismo de control dentro del ciclo de administración de los programas sociales cuyo propósito es medir el efecto de los programas sociales en los ámbitos de acción de la política social

Las buenas prácticas de gestión pública se dirigen, bajo este esquema a apoyar la creación de activos (los programas de capacitación para microempresarios están en este rubro); a crear programas de empleo temporal o apoyos para desarrollar proyectos productivos (Programa Marcha Hacia el Sur sería un ejemplo); creación de mercados de crédito eficientes (la ley de Ahorro y Crédito Popular tiene este enfoque); y crear infraestructura y comunicaciones para influir sobre los precios sin intervenir directamente en ellos.

En este campo la evaluación se aboca a medir el cambio en los cuatro factores mencionados de los programas sociales promovidos por las instituciones de gobierno y operados por organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Campo técnico

En él la academia tiene un papel protagónico para la producción de evaluación en las cuatro vertientes de la política social: medir avance y rezagos, resultados e impacto en la cuestión del federalismo, el capital humano, la infraestructura física y la generación de ingreso.

La evaluación se apoya en el establecimiento de indicadores para producir información de calidad, asegurada por mecanismos de verificación, por las metodologías más avanzadas, por procesos de integración y actualización continua, por un enfoque que se presenta como imparcial y objetivo, el cual se discutirá con detalle en el capítulo cinco que trata sobre los mecanismos de transmisión.

Campo socio-económico

El campo socio – económico representa el objetivo del desarrollo orientado hacia las personas, las familias, las comunidades y el ciclo de vida como ejes de acción. Incluye un principio ético de justicia y equidad para incorporar a todos al progreso nacional a través del desarrollo de capacidades individuales y la ampliación de oportunidades para aplicar dichas capacidades.

Los campos afectados por la capacitación de ProEmpleo en la vida de los beneficiarios, son cuatro: el psicológico con valores asociados tales como la afectividad, la seguridad, la asertividad, la fortaleza, la reflexividad, entre otros. El campo económico que se relaciona con cuestiones de financiamiento, ventas, mercadotecnia, etc. El campo social que se liga con valores de compañerismo, generosidad y solidaridad. El cuarto campo es el moral que se asocia con la eticidad de la intervención y la religiosidad de los fundadores [Nota del diario de campo].

Los campos sociales están ubicados en una dimensión temporal, donde el presente se narra como un momento histórico de transición, con orientación hacia la democracia; la democracia se asume como un escenario que es favorable al ejercicio de libertades; dicho ejercicio de libertades se plantea como algo que no ha existido antes [Parte del “Mensaje” del Presidente Fox al inicio del Programa Nacional de Desarrollo Social 201-2006].

Bajo este esquema narrativo la evaluación adquiere varios significados:

a. **Genera aprendizaje** para la formación de la ciudadanía. A partir del análisis formal de las intervenciones sociales y sus resultados, la evaluación representa un

espacio de mediación entre los agentes sociales para generar consenso, con respecto a lo que es conveniente o no para los intereses colectivos.

“Se genera conocimiento, es un alto en el camino para volver a ver el rumbo”. [Fragmento del taller de reflexión de ProEmpleo]

Los asesores propusieron reunirse con más frecuencia y cambiar el tono de la reunión.

Para los consejeros es un disparador para seguir pensando en opciones para reforzar la capacidad de logro de ProEmpleo y para profundizar el conocimiento e involucramiento con el sector de los microempresarios que les permita ser su portavoz en los círculos de influencia financieros, de gobierno, privados, internacionales. [Nota del diario de campo]

b. **Contribuye a que una sociedad se reconozca a sí misma.** A partir del conocimiento de los resultados de la evaluación, se fortalece la reflexividad social, es decir, la capacidad de adaptarse a los cambios del entorno y con ello puede ampliarse la capacidad de construcción de futuro de la población.

Para el personal administrativo de ProEmpleo la discusión sobre la evaluación de impacto y de proceso les brinda la oportunidad de conocer otros procesos de la capacitación en los cuales no han participado directamente, de los cuales apenas sabían que existían.

Los beneficiarios coinciden en dar importancia al seguimiento. Al principio que inician o mejoran su negocio, hay mucho entusiasmo de parte de todos, pero luego se va apagando conforme pasa el tiempo y es cuando más lo necesitan.

Les cuesta trabajo documentar lo que han vivido. [Notas del diario de campo].

“Sirve para reafirmar que los demás están en el mismo canal que yo” [Fragmento de entrevista con personal administrativo de ProEmpleo].

c. Es una herramienta de **responsabilización y transparencia**. En un sentido dialógico y recursivo, que va desde las posiciones subordinadas hacia la posición dominante que ocupa el gobierno federal, y desde el gobierno hacia la ciudadanía, es un instrumento para presionar el uso apropiado de los recursos y la consecución de resultados en la gestión.

Los consejeros se reconocen como agentes activos en el proyecto de desarrollo humano y social de ProEmpleo.

Las instituciones de gobierno que participaron en el taller de reflexión sobre la evaluación de impacto de ProEmpleo, confirman que fue una oportunidad de propiciar el trabajo cooperativo. Consideran valioso el intercambio de información, porque lo que no es tangible para algunos, sí lo es para otros, lo cual enriquece el sentido de la intervención social. [Notas del diario de campo].

d. Es una herramienta de **mejoramiento de la gestión pública**. Con la denominada “nueva administración pública”, hay una orientación hacia la gestión por resultados y la calidad de los servicios; dentro de esta orientación, la evaluación es uno de los

componentes para determinar el funcionamiento del aparato institucional y de sus programas de acción, conjuntamente con la indagación sobre la consecución de resultados y la medición de los niveles de eficiencia.

El compromiso evaluativo de la buenas prácticas de gestión pública, se expresa a nivel macro como principio democrático para establecer determinadas políticas públicas y monitorear sus logros; a nivel intermedio, significa analizar el desempeño de los programas que cruzan varias organizaciones para llevarse a cabo; a nivel microsociedad, se enfoca a la medición de la eficiencia y la eficacia del desempeño de cada organización que ejecuta algún aspecto específico de las políticas, programas y proyectos públicos.

Como resultado de la evaluación, se identificaron líneas de acción para consolidar la capacitación para microempresarios, en los aspectos siguientes: vinculación interinstitucional, de comunicación interna, de promoción del servicio que se ofrece, de integración con egresados, de actualización del portafolio de servicios, de ampliación del servicio de asesorías, de consolidación de la procuración de fondos, de mantenimiento de la mejora continua. [Nota del diario de campo].

e. Es una **herramienta política de gobierno**. Es útil para percibir los asuntos claves en cuanto a: la problemática social y a la opinión ciudadana; para valorar la imagen pública; y para tener una visión más comprensiva de la gobernabilidad. En este sentido contribuye a generar confianza.

f. Incide en la **validación de las acciones gubernamentales** contribuyendo a la conformación de iniciativas de políticas públicas. El evaluador proporciona un “referente fáctico” para el debate político. Provee evidencia empírica, se concentra en determinar la pertinencia de la acción con el contexto inmediato y a responder preguntas con respecto a la contribución de las políticas hacia el interés público y su coherencia con el sistema de valores vigente. Específicamente como resultado del taller de reflexión se propusieron parámetros para la evaluación de proyectos sociales que incluyen indicadores adicionales a los establecidos en la normatividad vigente.

4.3. La forma de la cultura de la evaluación

El aspecto **estructural**¹⁵ de las formas simbólicas, se relaciona con la organización interna de los significados del discurso de la evaluación de programas

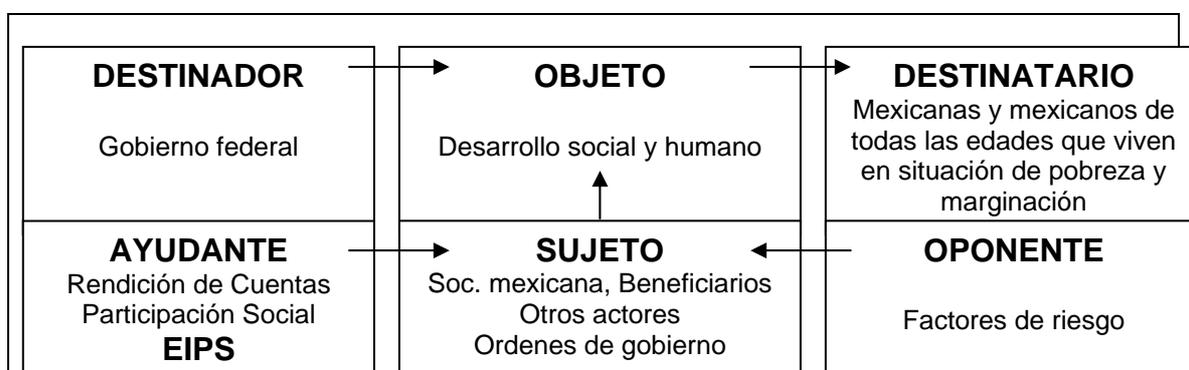
¹⁵ La metodología de análisis actancial de Greimas sirvió de base para el diseño de instrumentos de procesamiento de los enunciados y su interpretación.

sociales. Las categorías del desarrollo y de su evaluación no sólo forman cadenas asociativas sino que siguen una dirección o sentido que le da coherencia y consistencia al conjunto de enunciados y revela una forma de operar simbólicamente de la cultura de evaluación.

En el discurso del desarrollo y su evaluación (Diagrama 4.7.), el desarrollo social y humano es el objeto valioso que suscita el interés de la sociedad, los beneficiarios de los programas sociales, otros actores [refiriéndose a las organizaciones de la sociedad civil] y los diferentes órdenes de gobierno. Todos estos actores en conjunto constituyen un sujeto colectivo que tiene relación directa, de deseo o poder, y tiene intención de conseguir el desarrollo social y humano como algo valioso.

El gobierno federal tiene el papel de quien envía, pone en circulación y distribuye (destinador) el objeto-valor-desarrollo, lo encarna hacia los destinatarios representados por la población objetivo de la política social.

Diagrama 4.7. Distribución de roles en el escenario del desarrollo



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

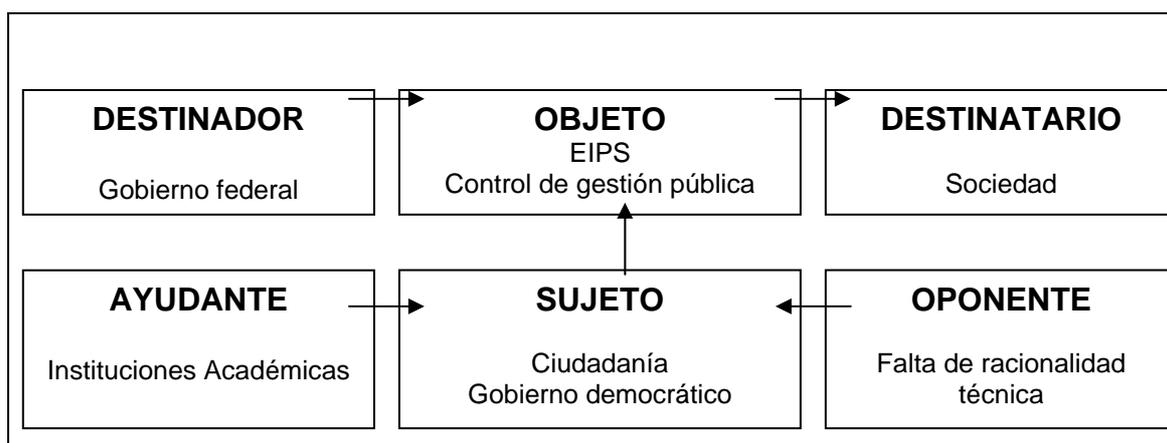
Los ayudantes para lograr el desarrollo social y humano, son los ejes rectores de la política social: la rendición de cuentas y la participación social. Una actualización de estos ejes rectores es la evaluación de programas sociales. Mientras que los factores de riesgo constituyen los obstáculos para la realización del desarrollo.

Desde una lectura más específica, la cultura de evaluación ubica a la evaluación como el objeto al que aspira la ciudadanía y el gobierno democrático. El sujeto que produce el discurso sobre desarrollo y su evaluación es el gobierno federal del periodo 2001-2006, que interpela a los distintos órganos de gobierno, a la población en general

(mexicanos y mexicanas), a los beneficiarios de los programas sociales y a las organizaciones de la sociedad civil para consolidar la democracia. Al producir este discurso busca diferenciarse de los gobiernos anteriores como un gobierno de transición, un gobierno democrático, moderno, “con la alternancia en el gobierno se generaron espacios para una sociedad con mayor respeto a la pluralidad y tolerancia hacia diferentes formas de pensamiento” [Programa Nacional de Desarrollo 2001-2006, 2001:18]. Define la naturaleza del papel del gobierno en el desarrollo: es promotor y facilitador. (Diagrama 4.8.).

Al manifestarse como destinador del desarrollo, es decir aquél que hace el desarrollo, el gobierno federal expresa al mismo tiempo la expectativa que deberán cumplir los sujetos a los que se dirige su mensaje: los distintos órganos de gobierno deberán coordinarse. Los mexicanos y mexicanas de todas las edades que viven en situación de pobreza son los beneficiarios de los programas sociales, son los “destinatarios” del desarrollo y las OSC como “ayudantes del desarrollo”. Los interlocutores son corresponsables, es decir deberán participar activamente en las acciones para superar la pobreza y marginación. Los ayudantes son las instituciones académicas. Los obstáculos para lograr una EIPS de calidad es la falta de racionalidad técnica.

Diagrama 4.8. Análisis actancial de la EIPS



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

En los enunciados de rendición de cuentas, el gobierno habla como el agente que demanda la rendición de cuentas a los otros agentes del campo del desarrollo; y también

como quien rinde cuentas de su gestión pública ante la ciudadanía. En los enunciados de participación social el gobierno convoca a los distintos órdenes de gobierno y a la sociedad en general, y a los beneficiarios de los programas sociales en particular, a participar a través de las OSC y otras agrupaciones, en las decisiones para orientar a la política social. Los dos conjuntos de enunciados son parte de un proceso gradual, en donde el punto inicial se establece en el presente, en el período 2001-2006, y se trata de brindar información a las instituciones gubernamentales sobre los resultados e impacto; posteriormente, en el futuro, se espera que la participación sea más directamente. En este tópico de la participación que se traduce en corresponsabilidad, se explicita el enfoque no asistencial de la política social y el enfoque de lo público como un asunto que rebasa la responsabilidad del gobierno.

El gobierno solicita que las instituciones académicas, como representantes del conocimiento científico, que funda un modelo de gestión eficiente, eficaz y moderno, hagan la evaluación de los programas sociales del gobierno operados por las OSC. La cultura de evaluación engendra en y por su ejercicio una visión de una acción cooperativa, que niega el conflicto de intereses entre los agentes involucrados.

En el estudio de caso, se identifican dos tipos de narrativas. La primera se refiere a lo que hay al frente del servicio de capacitación: los beneficiarios que tienen la intención de capacitarse para iniciar o mejorar su microempresa (objeto deseado); la fuente del objeto deseado es la OSC, quien pone a circular la capacitación y el espíritu empresarial. Los ayudantes son las actitudes (perseverancia, dedicación, entre otras) y una red articulada de instancias que se complementan y brindan la posibilidad de potenciar su capacidad de satisfacer las necesidades y expectativas de capacitación: asesores, instructores, administrativos, benefactores, instituciones de gobierno que otorgan fondos públicos, instituciones académicas. El oponente es la ignorancia, el paternalismo, falta de crédito, burocratismo, entre otros.

La segunda narrativa tiene como sujeto a la OSC que aspira a ofrecer un servicio de calidad dirigido a los microempresarios (destinatarios). El destinador son los empresarios (fundadores y asesores) que ponen en circulación su conocimiento, experiencia y relaciones para mejorar la calidad de vida de los beneficiarios. El ayudante se refiere a las condiciones propicias como la sistematización de procesos, la orientación a resultados, el compromiso social, entre otros. Los oponentes son de dos

tipos: interno (falta de coordinación por ejemplo) y externos (falta de financiamiento por ejemplo). [Nota del diario de campo]

El significado de la evaluación, como forma simbólica, es un fenómeno complejo que depende de múltiples factores. En este análisis se destaca que la cultura de evaluación se construye a través de la organización de sentido, alineada con intereses particulares, y que esta construcción es percibida como atributo de uno de los agentes que ocupa una posición privilegiada dentro del campo de fuerzas de las prácticas de evaluación: el gobierno, quien cuenta con los recursos (capital cultural, económico y simbólico) para convocar a los otros y hacer que tomen en cuenta su intención.

4.4. La convención social y el conflicto

El aspecto convencional de la evaluación implica la aplicación de códigos o convenciones para producirla, utilizarla e interpretarla. Estas convenciones se actualizan en las prácticas de la evaluación conforme a los arreglos institucionales que se discutieron en el capítulo tres. Dentro de estos arreglos, se destaca en este inciso el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), el cual materializa el sentido de la cultura de evaluación y lo somete a los elementos y asignaciones presupuestarias programáticas. La evaluación es un elemento que problematiza la eficiencia, eficacia y efectividad de la gestión pública, con base en resultados de un “proceso integral de medición, monitoreo y evaluación” [Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2001:314], pero no cuestiona la lógica de operación de ésta.

Esta convención social construye un material común y significativo, a través del cual se experimentan y se orienta la actuación hacia los ordenamientos sociales caracterizados por la dominación del nuevo modelo de desarrollo, cuyo proceso de construcción implica el consentimiento y la lucha entre los actores del campo de las prácticas de EIPS.

El control del estado a través de las convenciones sociales de las prácticas de desarrollo y su evaluación, integra agentes sociales dominantes y no dominantes para conservar una unidad en medio de la pluralidad, de la diversidad y el conflicto. Este

lenguaje de contención se expresa en las palabras de las reglas de operación de los programas sociales, en los términos de referencia de las convocatorias para obtener fondos federales para apoyar proyectos de desarrollo social, en la ley de organizaciones de la sociedad civil (OSC), en la memoranda que circula, tanto como en la disposición de las oficinas y sus rutinas, la fiscalización que se ejerce mediante la inspección del desempeño de las OSC, los procedimientos de registro en el padrón de OSC como los formatos de los reportes de avance de los proyectos, y de las publicaciones sobre los casos exitosos de proyectos de desarrollo social.

Estos enunciados son objetos de estudio que pueden ser analizados en términos de discurso, los cuales definen en detalle formas aceptables e imágenes de actividad social y de la identidad individual y colectiva, que regulan la vida social. En este sentido el estado nunca deja de interpelar.

Pero la hegemonía no es una formación ideológica monolítica y terminada, sino un proceso problemático, contestatario y político de dominación y lucha. El que los grupos no dominantes tengan referentes preexistentes sobre los programas sociales del nuevo modelo de desarrollo con orientación al mercado; el que tengan una mentalidad y objetivos diferentes y que se conservan a través del tiempo, es indicio de las oposiciones sociológicas del campo de fuerzas particular de una sociedad en un momento histórico.

En el caso, se observan tensiones cuando se contrastan algunos resultados de la evaluación: el índice de eficacia fue de 30% en la esfera económica (número de personas que iniciaron o mejoraron su negocio del total de egresados de la capacitación); y de del 80% en la esfera educativa. El primero es objeto de interés de la Secretaría de Economía y el segundo de la Secretaría de Desarrollo Social y de la Secretaría de Educación. El personal de la OSC siente que el primer número no refleja los cambios que se verifican en los egresados, pero que debe tomarse positivamente porque es un promedio que acepta la Secretaría de Economía como adecuado.

Este tipo de oposiciones son dinámicas y pueden registrar temporalmente afiliación activa o pasiva a la formación política dominante, al mismo tiempo que intentan influir en los programas de estas formaciones políticas para externar sus propias demandas. pueden asimismo sufrir, como consecuencia de estos intentos, determinados procesos de descomposición, de renovación o de neoformación. Otro ejemplo de este proceso es la orientación clientelar de beneficiarios con respecto de las

OSC y de las instituciones gubernamentales, a pesar de que en el discurso de la política social del gobierno, la normatividad castiga las prácticas clientelares.

El lenguaje de contención como forma rutinaria y ritual constituye y regula las representaciones sociales, ocurre en un espacio de tensión entre diferentes agentes sociales interdependientes que tienen intereses y recursos particulares. Por ejemplo, en el caso se observa un choque entre la orientación de ProEmpleo hacia el mantenimiento de la cohesión social en función de un nivel de vida digno y productivo, contra las limitaciones estructurales del mercado laboral, de bienes y servicios y la inequitativa distribución del ingreso. Las prácticas evaluativas exhiben que el estado no es una máquina que manufactura consenso sino es un proceso multidimensional y dinámico.

Se puede entender la fragilidad de la hegemonía al identificar los puntos de ruptura, las áreas en donde el código del lenguaje de contención supone un antecedente que no es compartido por todos los agentes involucrados, es un código que no puede ser adquirido y por ello tiene un efecto de exclusión.

El lenguaje de contención de la evaluación condensa el derecho de nombrar, crear y difundir una metodología con las etiquetas sancionadas por la ciencia. Los usos y significados de la evaluación de distintos agentes sociales pueden reconocer el derecho de que el estado haga esto, pero al mismo tiempo pueden refutar los elementos constitutivos de esta metodología al relacionarse entre ellos, a través de palabras de resistencia, las cuales señalan y expresan la materialidad económica, social y política de las relaciones y poderes. La cultura de evaluación impone cierta percepción de la realidad social, pero no necesariamente puede forzar un uso y significado univalente; más bien limita y paradójicamente detona al mismo tiempo, las posibilidades de usos y significados escondidos, íntimamente entretejidos con las transcripciones del estado.

En el caso se observó que hay disparidades en el nivel de profesionalización de los prestadores de servicios de capacitación para microempresarios; en el nivel de responsabilidad y compromiso de quienes son beneficiarios de este tipo de servicios; entre el ciudadano de papel y el ciudadano activo. El significado de las condiciones de bienestar social, político, económico, familiar, es algo que va cambiando según la experiencia singular de los agentes sociales, en función de los recursos que disponen y de las condiciones del entorno.

La evaluación adquiere importancia relativa en las prácticas de desarrollo y la contención que implica, representa una amenaza al orden establecido porque cada término hace referencia a diferentes situaciones narrativas que son presentadas por el proyecto de homogeneización del estado, pero que una vez que aparece, sin considerar el intento conciente de los agentes que primero las usan, hacen un llamamiento a cuestionar la estructura de la dominación en tanto suprimen, marginan, erradican, o no consideran otras formas de percibir y decidir sobre la realidad social fuera de ese modelo de realidad de la cultura de evaluación.

En este orden de ideas los aspectos conceptuales y metodológicos de la evaluación se presentan como un paso más dentro del ciclo de políticas, con un carácter instrumental, desligado del contexto histórico y epistemológico que le da origen. La gestión pública por su parte, se ocupa de la evaluación desde una perspectiva netamente administrativa, como parte de las funciones de desempeño.

La posibilidad de retroalimentación y aprendizaje para los agentes involucrados, está formalmente garantizada con el derecho a la información, pero la falta de correspondencia de tiempos de las distintas instituciones, no propicia una coordinación más estrecha. Por ejemplo, las OSC proporcionan información sobre el proyecto particular que administran con recursos públicos, pero no alcanzan a ver la articulación con otros proyectos, a menos que se diga algo en el discurso de un funcionario del sector social. En contradicción con el discurso oficial, la información generada por la evaluación, parece quedar restringida a la alta dirección, como parte de una cultura gerencial tradicional en la que se desempeñan los funcionarios públicos.

La fragilidad del discurso se observa a nivel lingüístico, por la dificultad de uniformar el lenguaje. Frente a esta situación se presenta la necesidad que tienen las instituciones gubernamentales de capacitar a las OSC que solicitan apoyos financieros para desarrollar sus proyectos, para requisitar los formatos de solicitud, dado que la trayectoria de las OSC generalmente está ligada con los contenidos y formas del campo específico de su intervención social, sea en el campo educativo, en las cuestiones de género, en el campo de salud, y choca con o ignora los parámetros administrativos, su vocabulario y estructura de razonamiento.

También se registra fragilidad del marco discursivo en otros niveles: en algunos casos el estado que no deja de interpelar, no tiene audiencia y se sustituye por una

audiencia forzada: “Que tu jefe te mande asistir a algunos actos en la Secretaría, en los Pinos, en el Auditorio, en calidad de ‘relleno’, al menos una vez por semana, es parte de las funciones de los empleados en el gobierno” [Entrevista con una representante de instituciones gubernamentales sociales el 7 de abril de 2005]. También se puede dar el caso de que la interpelación se dirija hacia diferentes audiencias, con diferentes tipos de códigos de escucha, que repiten lo que el estado dice hacia otras audiencias, cambiando palabras, tonos, inflexiones y significados.

4.5. Conclusiones

En este capítulo se discutieron las categorías relacionadas con el desarrollo y su evaluación correspondientes al nuevo modelo orientado al mercado, como un lenguaje de contención que permite entender el poder del estado vinculado con la cultura, como fundamento para la acción social general. Más que una institución o conjunto de instituciones, el poder del estado se actualiza a través de mecanismos de significación, dentro de un campo de fuerza.

Se mostró que la evaluación cobra importancia en el cambio de la política social de un enfoque asistencial, hacia uno que canaliza los recursos hacia los que más los necesitan, para garantizar la mejora continua, elevar la eficiencia e impacto de los programas sociales. Pero que no se trata de una cuestión técnica, sino que es resultado de las condiciones sociales e históricas de racionalidad económica que acompaña la transformación del modelo de desarrollo, con una orientación de mercado

Las nuevas definiciones del desarrollo, la rendición de cuentas y la participación social y su interdependencia, influyen en las relaciones entre los agentes sociales involucrados en el campo de las prácticas del desarrollo y su evaluación. Esta cultura de evaluación es el producto de una configuración histórica de la forma y contenido de sus esquemas de percepción sobre la realidad social; se trata de un sentido construido que contribuye a la organización social de las representaciones sociales sobre el desarrollo y su evaluación, a través de un lenguaje de contención aplicado en las “buenas prácticas de gestión pública”. De esta manera la hegemonía es un proceso institucionalizable, organizable, regulable, administrable, cuya influencia y control se basa en la constancia, persistencia y reiteración del lenguaje de contención del desarrollo y su evaluación.

El sistema de representaciones-disposiciones que en un proceso abierto de comunicación (participación social) se pone en juego en las interrelaciones de los agentes involucrados en las rutinas evaluativas, supone cierto grado de selección y juicio, con la posibilidad de modificar y transformar los procesos mismos de aplicación. El lenguaje de contención pone límites a las posibilidades de las relaciones sociales; pero éstos límites son dinámicos, están inscritos en un proceso de lucha en un espacio social y un tiempo histórico determinado; sirven de criterio para distribuir las posiciones de los agentes sociales en el campo social respectivo, donde se actualizan binomios escindidos y contrapuestos: desde un polo autorizado, hasta un polo opuesto negado, amenazante por ser diferente. El lenguaje de contención tiene una materialidad ligada a un proceso histórico marcado por un impacto doble: de coerción y de cohesión.

Las convenciones sociales establecidas sobre el desarrollo y su evaluación no pueden ser comprendidas como una repetición mecánica, rígidamente determinadas; más bien son la expresión de la dialéctica de las prácticas de evaluación en las cuales se plantearon contradicciones y conflictos. Es así como este lenguaje es una consecuencia del ejercicio del poder que disciplina, con efectos paradójicos que producen binomios contradictorios mutuamente referidos: Regularidad-Irregularidad; Normalidad-Anormalidad; Obediencia-Transgresión, resistencia; Seguimiento-Desviación. El análisis ha permitido la construcción multidimensional que liga lo micro y lo macro, un esfuerzo de cerrar la brecha entre el caso (la acción individual y la interacción) con la teorización sobre la estructura social.

Lo discutido permite sostener la hipótesis tres (referida al Axioma Dos) de que la cultura de evaluación opera como un lenguaje de contención que sirve de marco de referencia para vivir a través de y actuar hacia los ordenamientos sociales, reproduciendo las relaciones del poder en la sociedad.

Capítulo 5

LOS MECANISMOS DE TRANSMISIÓN

Una de las líneas estratégicas para fortalecer los modelos de intervención, que fueron compartidas por los distintos participantes del Taller Nacional de Estrategias de Formación para el Trabajo¹, fue la necesidad de realizar de manera sistemática la evaluación de impacto de cada una de las intervenciones que llevan a cabo las distintas organizaciones que estaban ahí reunidas: OSC, organizaciones gubernamentales e instituciones académicas. Sin embargo coincidieron en la dificultad para llevarla a cabo de manera institucionalizada. Hasta ahora algunos dijeron que ‘llevaban la pista’ de los egresados de los programas sociales, otros opinaban que los cambios que percibían como resultado de la intervención no se daban en forma aislada o relacionados con una sola cosa, sino que estaban conectados con el contexto y la acción deliberada que se ejercía para el desarrollo, pero que al no tener registros regulares que midieran estas relaciones no se podía asegurar que se replicarían exitosamente. [Nota del diario de campo].

Esta observación y el conjunto de elementos revisados sobre los arreglos institucionales establecidos y negociados en el campo de prácticas de desarrollo, proporciona evidencias sobre el proceso por el cual circula la evaluación como forma simbólica que se transmite de productores a receptores, dentro del conjunto de aparatos institucionales que fueron descritos antes. En este capítulo se analizará cómo los objetos, las acciones y los discursos del desarrollo y su evaluación pueden ser suprimidos, puede ser vigilada su producción, puede ser controlado el acceso a los medios técnicos, pueden ser almacenados, pueden ser separados de su contexto de producción (espacial y temporal) y coadyuvar a los intereses de los agentes sociales dominantes del campo del desarrollo.

Las IFI, las instituciones gubernamentales y las instituciones académicas, las OSC y los beneficiarios de los programas sociales producen, transmiten y adaptan formas simbólicas de EIPS a través de canales de comunicación selectivos, es decir, la evaluación

¹ Taller Nacional de Estrategias de Formación para el Trabajo, Red Innovemos UNESCO, 30 de agosto al 2 de septiembre 2005, Valle de Bravo.

se hace circular de distintas maneras y en diferentes grados en el mundo social, a través de mecanismos que limitan la puesta en práctica de la evaluación. Estos canales de difusión tienen un sustrato material al que John B. Thompson denomina el medio técnico de transmisión de una forma simbólica, es decir, “los componentes materiales con los cuales, y en virtud de los cuales, una forma simbólica es producida y transmitida” [Thompson, 2002:244].

Entre los arreglos institucionales en el nuevo modelo de desarrollo revisados en el capítulo 3, se observa una supervisión política y económica de parte de las IFI de los programas y políticas sociales, la cual incluye un conjunto de códigos para dar sentido al desarrollo y a los modelos de intervención social; éste incluye la evaluación de la calidad de la intervención social, la supervisión de la gestión, la medición de la eficiencia, de la eficacia y de la efectividad.

Estos planteamientos responden a la tendencia hacia la racionalización del gasto público, de tal manera que, el uso de recursos públicos sea para la solución de problemas prioritarios y se asegure un uso racional de recursos humanos, financieros y materiales. Para cubrir estos propósitos, se propone el establecimiento de una cultura de evaluación sobre asuntos públicos, que proporcione información sobre los grados de solución de los problemas abordados y del apego de las acciones emprendidas de acuerdo a parámetros preestablecidos.

Bajo esta racionalidad se fijan y transmiten los llamados estándares, mecanismos y tiempos de la evaluación como parte de los arreglos institucionales en el campo del desarrollo. Lo que interesa destacar en este trabajo, es que los significados aludidos han sido seleccionados por algunos de los agentes sociales y que se tiene la capacidad de reproducirlos entre ellos y de transmitirlos a los otros agentes sociales de este campo de prácticas sociales en virtud de los rasgos relevantes de la situación de comunicación en dicho campo.

En este capítulo, en primer lugar, se aborda la cuestión de la situación de comunicación como condición para reproducir la EIPS como forma simbólica a través de los medios técnicos. A continuación se describen los medios técnicos de transmisión: los

programas de educación continua, el manual, las prácticas evaluativas y los medios de comunicación informal.

5.1. La situación de comunicación

Para entender los rasgos relevantes de la situación de comunicación en el campo de la EIPS, hay que remitirse a las interrelaciones y las posiciones que ocupan cada uno de los agentes sociales involucrados, tal como se analizó en el capítulo tres. Estas interrelaciones y posiciones configuran los límites de un espacio público caracterizado por una cultura de evaluación. La cultura de evaluación consiste, en parte, en una serie de narrativas que están almacenadas en los medios técnicos y se reproducen como buenas prácticas que permiten a los agentes sociales, solucionar el problema de traducir la experiencia vivida y el conocimiento generado en la intervención social directa, en una forma “decible” y asimilable dentro de estructuras de significación aceptadas.

“Los resultados que presenta el reporte de EIPS del programa de capacitación elaborado por la Universidad, es una información que yo intuía, pero no sabía precisarla, incluso se lo comenté a los responsables del programa, pero no había presionado para que se llevaran a efecto acciones relativas a solucionar y prevenir algunos de los problemas que tenemos con los instructores, porque no tenía datos sólidos que me apoyaran y ahora aquí los tengo” [Nota de la entrevista con directora de ProEmpleo].

La evaluación como forma simbólica se constituye en flujos de información que se intercambian entre los agentes sociales dentro de una situación de comunicación y adquiere la consistencia de una cultura de evaluación que se vive como un conjunto coherente de significados y símbolos por los agentes sociales que participan en las prácticas evaluativas.

Estoy de acuerdo con Eiko Ikegami al precisar que estas relaciones de comunicación implican “mapas cognitivos asociativos”, percibidos al interior de una red social en la forma de narrativas [Ikegami, 2000:996]. En la red social que se constituye al interior del campo de prácticas de desarrollo, cuando cada uno de los agentes involucrados se comunica con otros agentes, cada agente representa un nodo o punto de conexión entre los mapas cognitivos asociativos preexistentes de cada agente y los que se van

compartiendo posteriormente. El espacio social temporal en el cual se lleva a cabo la interconexión, requiere de un acoplamiento entre los diferentes agentes sobre las bases de rutinas institucionalizadas de EIPS y de una situación de comunicación que facilita y sostiene de manera durable dichas rutinas.

Este espacio social, es un espacio público en cuanto a que se trata de una situación de comunicación, en donde los agentes sociales involucrados experimentan un tipo de metacognición² sobre los mapas cognitivos asociativos de las prácticas de EIPS y otros referentes culturales que preexisten a esta cultura de desarrollo y su evaluación. El resultado de este proceso de metacognición es una transformación de las identidades de los distintos agentes sociales en dos sentidos. Un primer sentido se refiere al efecto de reproducción de los objetos, discursos y prácticas de la EIPS a través de los mecanismos de transmisión y procesos de valoración que construyen un *habitus*³, es decir desarrollan un conjunto de esquemas de percepción, de comprensión, de decisión y de acción en materia de desarrollo más o menos durables entre los agentes sociales.

Un segundo efecto del proceso de metacognición se refiere a la capacidad potencial de dichos agentes de seleccionar, valorar o intersectar componentes de formas simbólicas de otros contextos independientes a la cultura de evaluación, que reflejen la experiencia acumulada y estructurada y las visiones del mundo de los agentes sociales, y componentes de la evaluación. En la perspectiva de este segundo sentido del proceso de cognición, se puede dar lugar a adaptaciones contingentes de las buenas prácticas transmitidas o incluso a innovaciones que al salirse de la forma simbólica transmitida, cuestionan la homogeneidad que las prácticas más ortodoxas pretenden sostener, y con ello pueden generarse niveles de significación independientes, a los que Eiko Ikegami llama “propiedades emergentes” [Ikegami, 2000:1005].

² La metacognición implica por un lado ser capaz de tomar conciencia de lo que se aprende y comprender los factores que explican los resultados de una actividad, sean positivos o negativos. Por ejemplo: cuando una OSC sabe que organizar los resultados de la intervención social que realiza desde una perspectiva estadística favorece la percepción de las instituciones gubernamentales que le otorgaron fondos públicos para financiar su proyecto social.

Por otro lado la metacognición también implica la regulación y control de las actividades de EIPS que los agentes sociales realizan. Desde la planeación, la puesta en marcha, hasta el seguimiento y control del proceso de EIPS.

³ Se retoma a Bourdieu y su concepto de *habitus* o de sistema de disposiciones, que se propone sean durables y transponibles; las cuales han sido socialmente construidas a título de estructuras estructurantes y estructuradas, que constituyen el principio de generación y estructuración de prácticas [Bourdieu, 1972]

“En el reporte que se presenta para la Secretaría de Economía sólo se reporta el número de participantes que iniciaron o que consolidaron su empresa después del programa de capacitación que tienen registro fiscal, pero nosotros llevamos la contabilidad segmentada por cada centro externo de los participantes que iniciaron o que consolidaron su empresa independientemente de la forma en que operan, para nosotros la efectividad del programa no se restringe a la cuestión formal sino a su desempeño productivo. Incluso contamos los participantes que se volvieron a emplear porque también significa que mejoraron su ingreso.” [Nota de la entrevista con directora de ProEmpleo].

Las propiedades emergentes son sensibles a las trayectorias de las prácticas de EIPS, las cuales en principio son impredecibles.

En el Mapa 5.1. se observa que los agentes sociales no son sujetos pasivos de los mecanismos de transmisión de la EIPS como forma simbólica, ellos pueden recrear las prácticas evaluativas disponiendo de los recursos a su alcance y combinándolos, pero no pueden aislarse de los arreglos institucionales que los une con otros agentes sociales en este campo de prácticas sociales.

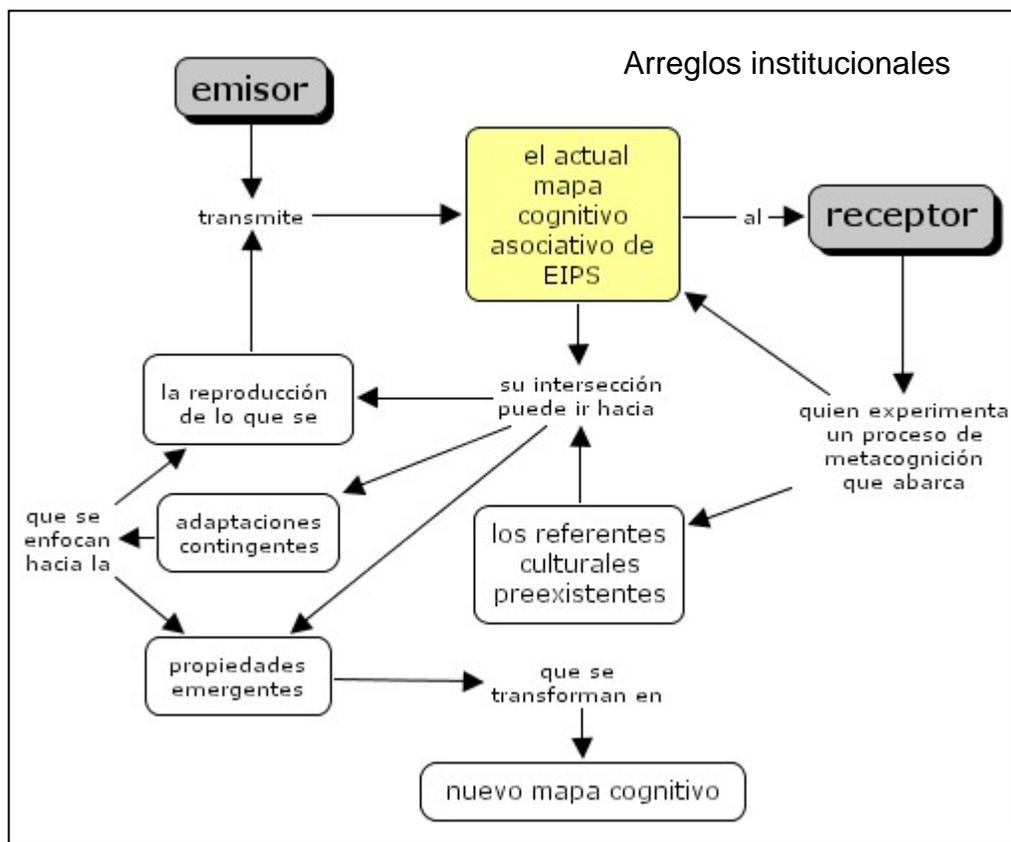
El diseño de investigación del estudio de caso se ciñó en un principio a la metodología del manual de EIPS del Banco Mundial, pero en la medida que se generaba información y ésta era discutida con el grupo de investigación, con los miembros de ProEmpleo y se tenía comunicación con los beneficiarios del programa de capacitación en la etapa de recolección de observables, surgían opciones de ajustar las etapas subsiguientes del estudio que no tenían precedentes en ningún manual de evaluación. El taller de reflexión fue una innovación. [Nota del diario de campo].

La estructura del campo de las prácticas de EIPS, con el acceso diferencial a recursos, afecta el impacto social que los objetos, discursos y prácticas de evaluación tienen en la esfera pública. Lo que se percibe como la forma simbólica de la EIPS que los medios técnicos transmiten, es una aproximación temporal de la dinámica de los flujos de comunicación entre los agentes sociales, que participan en este campo. La modificación en las posiciones de los agentes sociales es muy posible que provoque una declinación o deslegitimación de las formas anteriores.

Los agentes que ocupan las posiciones dominantes o centrales en este campo de prácticas sociales pueden tener la autoridad para transmitir un mapa cognitivo sobre la evaluación, pero no pueden impedir que las prácticas evaluativas generen aprendizajes significativos que vayan más allá de sólo repetir lo transmitido. Las innovaciones pueden venir de los agentes sociales que ocupan posiciones periféricas no dominantes, con lazos más débiles que los unen con las otras posiciones, es factible que sean conductores de

información ampliada, más allá de lo que se transmite a través de los medios técnicos institucionalizados.

Mapa 5.1. Mapa conceptual de la situación de comunicación de la EIPS



Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

En la medida que los puntos de conexión entre los agentes sociales en situación de comunicación y los mapas cognitivos asociativos de las prácticas de EIPS se expanden en escala, densidad y complejidad, la información acumulada sobre el impacto de los programas sociales se vuelve pública y se exhibe que el objeto de investigación es pluridimensional y exige de una aproximación multidisciplinaria.

En cambio en la actualidad, la aproximación a la evaluación es de carácter económico (unidisciplinar), ya que de acuerdo, por ejemplo, a la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de la Subsecretaría de Prospectiva,

Planeación y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social, desde el puesto de director general, los directores de área, subdirectores y jefes de departamento tienen licenciatura en economía (sólo uno es contador y uno es licenciado en matemáticas), así como posgrado en economía y en políticas públicas (uno).

Bajo este perfil especializado, se llevan a cabo las atribuciones de esta institución de gobierno especializada para emitir lineamientos dirigidos a la evaluación de los programas sociales; diseñar el conjunto de indicadores de evaluación; supervisar las evaluaciones; normar las evaluaciones externas que lleven a cabo instituciones académicas, y otras instituciones de tipo social especializado, respecto a los programas financiados con recursos del presupuesto de egresos de la federación; realizar estudios relativos a ella; establecer y coordinar el sistema de evaluación y monitoreo de programas sociales; apoyar técnicamente a las entidades y municipios en la EIPS; promover a través de instituciones educativas, cursos, seminarios y programas en los que se difunda el conocimiento sobre EIPS, de acuerdo al Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Desarrollo Social [SEDESOL, 2004].

A través de mecanismos de transmisión tales como la difusión de los programas de educación continua, se comunican los mapas cognitivos de la EIPS y se atrae a un número mayor de participantes por representar una opción de profesionalización de las intervenciones sociales para el desarrollo. Estos puntos de contacto propician relaciones informales entre OSC de distintos tamaños, orientaciones políticas, nivel de profesionalización, instituciones académicas, instituciones gubernamentales e IFI.

En la medida que son tan diversos los tipos de agentes en contacto, la cultura de evaluación no sigue un patrón lineal repetitivo impuesto unidireccionalmente por los agentes sociales que ocupan posiciones dominantes⁴ en el campo de las prácticas de evaluación de impacto, ya que los mecanismos de transmisión para que sean eficaces, necesitan de la cooperación de los agentes que ocupan posiciones distintas o subordinadas (OSC y beneficiarios); esta cooperación prevalece en la medida que haya una articulación con los intereses de los agentes sociales en las estructuras que van más allá de la cultura de evaluación y del campo de desarrollo (estructuras sociales, económicas y políticas),

⁴ Como las IFI, las instituciones de gobierno o las instituciones académicas, las cuales tampoco constituyen grupos monolíticos cerrados sin contradicciones internas.

intereses para los cuales son convenientes los arreglos institucionales del campo de las prácticas de EIPS.

En otras palabras, para que la transmisión de la forma simbólica de la evaluación sea efectiva, se requiere que en la situación de comunicación los medios técnicos presenten esta forma simbólica como legítima por su racionalidad formal, sin comprometerla con los aparatos institucionales en los que se fundamenta. La eficacia social del mensaje transmitido, está determinado por el uso estratégico de la estructura de oportunidades del campo de las prácticas del desarrollo y su evaluación, el cual está anidado dentro de otras estructuras sociales, políticas y económicas con relaciones jerarquizadas, bajo la apariencia de neutralidad de los medios técnicos.

En las páginas siguientes se describen las características de los medios técnicos predominantes: los programas de educación continua y de difusión, el manual y las prácticas mismas de evaluación.

5.2. Los programas de educación continua

La base para la circulación de los objetos, acciones y discursos de la EIPS, abarca iniciativas de educación continua como estrategia de profesionalización para desarrollar competencias técnicas y como estrategia de participación en un proyecto de evaluación. Las iniciativas de educación continua sobre evaluación de impacto (Cuadro 5.1.) abarcan una gama amplia de actos educativos no regulados por los programas curriculares del sistema educativo, tales como las conferencias, los seminarios, las jornadas, los congresos, los cursos y los talleres especializados destinados a funcionarios públicos y a formar cuadros profesionales en las universidades.

Por ejemplo el Seminario Internacional de Evaluación de Programas dirigidos a PYMES organizado por el Banco Mundial y la Comisión Intersecretarial de Política Industrial, para dar a conocer experiencias internacionales sobre mejores prácticas de monitoreo y evaluación de programas, llevado a cabo el 23 y 24 de septiembre del 2004 en la ciudad de México.

Otra referencia es el Programa Ejecutivo de Microsimulación de Evaluación Ex – ante sobre programas sociales, del Instituto de Políticas Públicas y Estudios del Desarrollo de la Universidad de las Américas de Puebla (UDLA) en colaboración con profesores del Banco Mundial y DELTA en París, en el 2005.

El propósito de esta oferta de educación continua, es refinar las competencias técnicas para administrar una EIPS, con base en la adopción de principios formalizados y estandarizados a nivel internacional, como opción para ayudar a formular mejor las políticas públicas.

Al analizar los programas de educación continua en EIPS, se identificaron las características siguientes:

La duración corta, afecta la capacidad de fijación de los contenidos; para aquellos participantes que tienen antecedentes sobre contenidos relacionados con la estadística y los modelos econométricos, los programas de educación continua tendrán una mayor resonancia ya que se conectarán con los conocimientos previos.

Cuadro 5.1 Características de los programas de EIPS

Categoría	Programa de EIPS
Opción educativa	No Escolarizado
Requisito	Dominio de la estadística y la familiarización con modelos econométricos
Duración	Corta
Autoridad	IFI e instituciones académicas internacionales
Metodología	Estudio de casos
Apoyo didáctico	Manuales
Público objetivo	Funcionarios públicos, consultores, investigadores en desarrollo
Instructores	Especialistas de instituciones académicas nacionales e internacionales que han actuado como consultores de IFI y de instituciones gubernamentales
Comunicación	Unidireccional
Propósito	Homogeneización de prácticas

Fuente: elaborado por Adriana Andrade Frich

La información transmitida, preservada en manuales (manual de EIPS editado por el Banco Mundial) que pueden ser usados posteriormente, se presenta como incuestionable por la posición dominante (el acceso más amplio a recursos: capital económico, capital cultural, capital simbólico) de las instituciones convocantes: las IFI y los departamentos de

economía de instituciones académicas internacionales de prestigio, vgr. Harvard. Esta autoridad se traduce en un estatus reconocido y apreciado en el campo del desarrollo social de los instructores, de los recursos didácticos y de los egresados. En este sentido, los programas de educación continua sobre EIPS (signo de exterioridad), apoyan las estrategias de promoción de los participantes.

Con frecuencia se observa el uso de la didáctica de casos, vinculados con el tratamiento estadístico de la información sobre los casos de éxito de programas sociales, sobre plataformas tecnológicas como SPSS⁵ y STATAS⁶. Se hace énfasis en el procedimiento para manejar la información más que en la pertinencia de la información misma.

Se trata de programas que cubren la necesidad de complementar la formación profesional de los participantes para ocupar posiciones en el campo de las prácticas de EIPS; de actualización técnica para los responsables de la gestión pública y/o como mecanismo para intercambiar talento profesional a nivel internacional. Buscan garantizar la homogeneización de los niveles de desempeño de las prácticas formales de EIPS, mediante la aplicación de un modelo metodológico único como mapa cognitivo institucional compartido.

El flujo de información que sigue el proceso de educación continua, combina la comunicación unidireccional, que parte de la autoridad del ponente – especialista hacia la audiencia del acto educativo en cuestión-, con una interconexión entre los participantes, derivada de la puesta en común de problemáticas compartidas en las experiencias personales de desarrollo social, que propiciará la formación de comunidades con capacidad de influencia en el campo del desarrollo.

5.3. El manual

El manual publicado por el Banco Mundial “intenta proporcionar a los administradores de proyectos y a los analistas de políticas las herramientas necesarias para

⁵ Statistical Package for the Social Sciences

⁶ De la empresa Stata Corp. es un software estadístico

evaluar el impacto de los proyectos” [Baker, 2000:1]. Es un manual técnico altamente estructurado que delimita el qué y por qué, el cómo, el cuándo, el cuánto, el quién, de la EIPS.

El Manual integra en un único mecanismo los elementos constitutivos del tema de EIPS de manera concisa, con una redacción precisa de acuerdo a regulaciones y tendencias convencionales a nivel internacional y con una presentación que garantiza el rápido acceso a la información específica, a través de subáreas temáticas bien definidas y la comprensión sistemática del público destinatario mediante la utilización de esquemas como diagramas de flujo, árboles de decisión, entre otros. La fundamentación de su pertinencia es la forma participativa y consensuada, dentro del sector de especialistas internacionales de EIPS, sobre las propiedades claves de las buenas prácticas evaluativas.

El Manual incluye la definición de conceptos y técnicas para EIPS, los pasos clave en el diseño e implementación de una EIPS, la aplicación de métodos analíticos para la EIPS en un estudio de caso como alternativa para aprovechar las EIPS como expresión de las mejores prácticas de políticas públicas. Contiene un conjunto de anexos para ampliar el conocimiento sobre estudios de caso, una muestra de términos de referencia y de un presupuesto. De manera detallada se explicitan los indicadores y la matriz de análisis como material para llevar a cabo ejercicios de aplicación.

Para identificar qué se transmite en las prácticas de EIPS, a continuación se presentan los pasos (la pertinencia, la determinación de objetivos, el diseño, análisis de datos disponibles, formación de equipo de trabajo, el levantamiento y tratamiento de datos) para llevar a cabo una evaluación de impacto que se documentan en el Manual editado por el Banco Mundial.

El primer paso corresponde a **determinar si se requiere** o no una EIPS, ya que esta se centra en examinar la causalidad. El segundo paso es **aclarar objetivos** con precisión [Baker, 2000:19].

El tercer paso es el **diseño de evaluación**. En el manual se prescriben ciertas actitudes para cubrir el perfil de los evaluadores, “deben estar preparados para ser flexibles y modificar el diseño a la medida que se implementa el proyecto” y al mismo tiempo mantener una disciplina metodológica a partir de la estimación del escenario contrafactual o

simulado alternativo, es decir, lo que habría ocurrido si el proyecto nunca se hubiera realizado o lo que habría ocurrido normalmente. El enfoque de investigación hace énfasis en las competencias analíticas con carácter disyuntivo para “separar el efecto de las intervenciones de otros factores”, con la ayuda de grupos de comparación o de control que luego se comparan con el grupo de tratamiento sujeto al proyecto, programa y política social. [Baker, 2000:1]

Para determinar el escenario contrafactual se usan metodologías que se agrupan en dos categorías generales: las metodologías cuantitativas que abarcan los diseños experimentales (aleatorios) y diseños cuasi - experimentales (no aleatorios) y las metodología cualitativas.

El manual determina que la metodología de evaluación más sólida es la que corresponde al diseño experimental. El argumento es que, en teoría los grupos de control generados mediante asignación aleatoria, sirven como un escenario contrafactual perfecto, sin problemas de sesgo, con la ventaja de la simplicidad en la interpretación de los resultados, se puede medir a través de la diferencia entre las medias de las muestras del grupo de tratamiento y el grupo de control.

No obstante, en el manual se reconoce que en la práctica se observan varios problemas: a) aleatorización poco ética debido a la negación de beneficios a población de por sí calificados para el estudio. b) Es políticamente difícil porque el alcance del programa podría significar que no hubiera grupos sin tratamiento. c) Durante el experimento los individuos de los grupos de control podrían cambiar ciertas características. d) Estos diseños pueden ser costosos y prolongados. [Baker, 2000:2]

El diseño cuasi – experimental usa metodologías econométricas que incluyen métodos de pareo, métodos de doble diferencia, métodos de variables instrumentales y comparaciones reflexivas. La ventaja principal es basarse en fuentes de datos existentes. La desventaja es que se reduce la confiabilidad de resultados, los métodos pueden ser estadísticamente complejos y conllevan problema de sesgo de selección. La complejidad estadística requiere conocimientos especializados considerables en el diseño de la evaluación y el análisis e interpretación de los resultados. Se advierte en el manual que esto no siempre es posible, especialmente en las condiciones de los países en desarrollo.

El tercer problema de sesgo se refiere a que un observable podría incluir los criterios de selección. Los no observables podrían incluir la capacidad individual, la disposición al trabajo, los vínculos familiares y un proceso subjetivo de seleccionar individuos para un programa [Baker, 2000:4].

Por otra parte, los métodos cualitativos son un intento por determinar el efecto, a partir de comprender los procesos, comportamientos y condiciones como las perciben los individuos o grupos estudiados. En particular la observación de los participantes. 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.

Sus ventajas son flexibilidad y posibilidad de ser adaptadas a las necesidades de la evaluación usando enfoques adaptables, de realizarlas usando técnicas inmediatas y de mejorar en forma significativa los resultados de una evaluación del impacto, al proporcionar una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas y las condiciones y procesos que pueden haber afectado las repercusiones de un programa.

La desventaja se relaciona con la subjetividad, la falta de un grupo de comparación y la falta de solidez estadística que hace difícil generalizar los resultados. La validez y confiabilidad depende en gran medida de la habilidad metodológica, sensibilidad y capacitación del evaluador. ES imposible determinar el escenario contrafactual y por tanto la causalidad del efecto del proyecto.

El cuarto paso se refiere a los **datos disponibles** para responder a las preguntas de evaluación que se plantean en el diseño, conjuntamente con la unidad de análisis, las metodologías usadas y la secuencia cronológica de las diversas etapas. [Baker, 2000:22]. Se hace la aclaración de que es importante considerar las implicaciones de género del efecto del proyecto [Baker, 2000:23].

El paso quinto es **formar al equipo** de evaluación, lo que incluye la sensibilización de los miembros y el aseguramiento de su colaboración. El equipo básico se compone del administrador o director, analistas (economistas y otros científicos sociales). Si se necesita recopilar nuevos datos, se requiere un experto en muestreo, un diseñador de encuestas, un

administrador de trabajo de campo y el respectivo equipo, los administradores y los procesadores de datos [Baker, 2000:24,25].

En el manual se prevén decisiones en torno a capacidad local y disposiciones institucionales adecuadas para garantizar la imparcialidad y la calidad de los resultados. Trabajar con una empresa privada ofrece la oportunidad de contar con una entrega de resultados confiable. Las instituciones de gobierno representan una inversión en la creación de capacidades locales. Una política recomendable es separar a los proveedores de la evaluación de los usuarios de la misma [Baker, 2000:26] para asegurar que se implemente el proceso de evaluación sin comprometer-intervenir en los resultados⁷.

El paso siguiente es la **recopilación de los datos** que abarca las siguientes actividades: diseñar y seleccionar muestras; elaborar instrumentos; reunir y capacitar personal para trabajo de campo; realizar pruebas piloto; recopilar datos; administrar datos y acceder a ellos; recopilar y analizar los datos actuales; redactar los resultados y analizarlos con las autoridades responsables y otras partes interesadas; incorporar los resultados en el diseño del proyecto.

La recopilación de datos incluye manejo de estadísticas censales, encuestas nacionales, el índice de precios al consumidor, el sistema de cuentas nacionales. Los censos y encuestas regulares, tanto como los registros administrativos regulares de las instituciones que operan los programas sociales, constituyen una valiosa fuente de información.

El INEGI ha establecido cooperación con grandes programas de desarrollo rural para la colecta de información a través de las encuestas de ingreso-gasto, empleo y el último censo de población y vivienda. "... sería una alternativa contactar a NAFIN, quien realiza la Encuesta Nacional de Micronegocios para incorporar preguntas significativas para la Universidad antes de su siguiente aplicación o salida, pueden incorporar algunas preguntas de utilidad para el proyecto, o en el mejor escenario un módulo específico que revele información" [Entrevista con responsable del proyecto de EIPS financiado por USAID].

Si no hay información accesible se realiza trabajo de campo para aplicar cuestionarios distribuidos por todo el territorio que cubre el programa social que se evalúa. También se pueden incluir entrevistas cualitativas a los grupos de población que interesen, lo que supone el entrenamiento para tal fin de los encuestadores.

⁷ Se recomienda sean realizadas por evaluadores independientes: consultoras o universidades; seleccionados mediante concurso.

El manual como medio de transmisión de la EIPS tiene los siguientes atributos:

- Una alta fijación en la memoria de los agentes sociales por su durabilidad y por la capacidad de guardar información para preservarla y usarla posteriormente.
- Una capacidad de reproducción de gran escala: se puede consultar en línea en la WEB y fotocopiar el material impreso. Al mismo tiempo que se limitan las reproducciones mediante la protección de derechos de autor, la obtención del material sujeto al pago de las cuotas por membresías a asociaciones profesionales o de las inscripciones a los actos de educación continua, o bien a tener acceso a una invitación a un acto de educación continua sobre este tema.
- Una participación selectiva de los individuos que emplean el medio. El manual “demanda a los individuos el uso de diferentes habilidades, facultades y recursos para codificar y decodificar los mensajes del medio en cuestión” [Thompson, 2002:246].

El *Manual para profesionales de Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza* de Baker especifica que “está destinado a lectores con conocimientos generales de estadísticas” [Baker, 2000], los cuales son el referente de los evaluadores externos especializados en economía y estadística.

- Un flujo unidireccional de mensajes entre productores-distribuidores de la forma simbólica de la EIPS y los receptores. La estructuración del Manual se presenta como algo acabado, auto contenido y listo para aplicarse en el terreno de proyectos, programas y políticas sociales.

Hay otros manuales orientados a desarrollar habilidades de evaluación entre el personal de las OSC, como por ejemplo el Manual del Taller Internacional de Evaluación de Impacto y Satisfacción de Clientes en Instituciones y Programas de Microfinanzas, llevado a cabo en Lima Perú del 23 al 28 de abril de 2001, al que asistieron representantes de instituciones mexicanas de educación superior. Este manual es editado por The Small Enterprise Educational and Promotion Network⁸ (SEEP) en un convenio de cooperación

⁸ The Small Enterprise Education and Promotion Network (SEEP) es una asociación de más de 50 organizaciones que brindan soporte para programas de desarrollo para microempresas alrededor del mundo. Entre sus servicios ofrecen programas de desarrollo institucional, servicios de desarrollo de redes, y programas de educación continua para OSC.

con el Instituto Harvard de Desarrollo Internacional y la Universidad de Missouri. Fue financiado con fondos de USAID⁹.

El manual SEEP, a diferencia del Manual editado por el Banco Mundial que se ha analizado en este capítulo, no exige un perfil profesional especializado y constituye un medio de formación para el trabajo del personal de las OSC. Los contenidos del Manual SEEP son el resultado de un codiseño con miembros de SEEP y académicos para determinar prioridades y necesidades de OSC. Las herramientas fueron piloteadas en dos sitios: Honduras y Mali. Abarcan cinco herramientas de evaluación que los operadores de proyectos y programas sociales pueden usar para reunir información sobre sus proyectos y programas; se describe paso a paso desde la preparación inicial hasta el análisis de los datos.

Los conceptos que son el fundamento del enfoque SEEP son: la evaluación debe ser relevante, debe ser factible y ser dirigida por punto de vista del operador del proyecto o programa. La relevancia se refiere a la comprobación del valor de las intervenciones sociales que se realizan y para mejorar el desempeño de las mismas. La factibilidad tiene que ver con la pertinencia de la metodología, de acuerdo a las cargas de trabajo y recursos con los que cuenta una OSC, para que el resultado sea creíble. La dirección debe responder a los intereses de la OSC, ser accesibles al nivel de competencia de su personal, tener una supervisión externa, que el personal que evalúe no esté trabajando directamente en el área que evalúe para evitar conflicto de intereses. El foco de atención está en desarrollar asociaciones creíbles entre lo que ellos han hecho y lo que perciben los beneficiarios, en vez de tratar de probar causalidad.

Las herramientas incluidas en el manual son: una encuesta de impacto con una muestra al azar de zonas y beneficiarios para la evaluación; la segunda herramienta es una encuesta a beneficiarios que dejan el programa; la tercera herramienta es una entrevista profunda sobre usos y significados del programa para los beneficiarios; la cuarta herramienta es una entrevista profunda con enfoque de género; la quinta herramienta es una discusión grupal sobre lo que les gusta y lo que no les gusta a los beneficiarios del programa social.

⁹ Agencia independiente del gobierno federal de Estados Unidos para ayuda humanitaria y asistencia externa para el desarrollo.

Entre sus atributos como medio técnico de transmisión, se identificaron los siguientes:

- Una alta fijación por su durabilidad y por la capacidad de guardar información para preservarla y usarla posteriormente.
- Una capacidad de reproducción de gran escala: se puede consultar en línea en la WEB y fotocopiar el material impreso.
- Una participación abierta, universal de los individuos que emplean el medio. El manual no demanda una codificación y decodificación especializada.
- Se enfatiza la necesidad de que cada OSC adapte las herramientas a sus circunstancias, es decir las herramientas sólo sirven como modelo. Se percibe una concepción de la EIPS como construcción colectiva de conocimiento.

5.4. Las prácticas de evaluación

Otro medio de transmisión de la EIPS son los procesos de evaluación, como el sustrato material de los canales de difusión de los arreglos institucionales, cuyos componentes materiales con los cuales, y en virtud de los cuales, la evaluación es transmitida como forma simbólica. Se observan dos tipos de evaluaciones: la externa y la interna. Las características de estos tipos de evaluación no son propiedades necesarias e intrínsecas de los procesos, sino más bien actividades distintivas que les incumbe en un momento determinado por las reglas y relaciones que determinan los arreglos institucionales.

En la **evaluación externa** participan los evaluadores expertos que no tienen relación directa con el programa, sin compromiso con el programa ni con los beneficiarios, por lo que se les atribuye una identidad que brinda un nivel óptimo de objetividad en el análisis. Representan un costo extra para el programa y pueden encontrar resistencias de parte de las OSC y de sus beneficiarios para obtener información.

El grupo de evaluadores externos pertenecen a instituciones u organismos evaluadores especializados, nacionales o internacionales, públicas o privadas, con reconocimiento, capacidad, experiencia y conocimientos técnicos y metodológicos. Se pide que cuenten con solvencia moral y reconocida imparcialidad en su trabajo técnico, sin conexión con encargados de programas. Se considera la experiencia y desempeño anterior¹⁰.

Según la normatividad de los programas sociales, la definición de la metodología del estudio de EIPS se deja a criterio del evaluador. Sin embargo, paradójicamente, se menciona la necesidad de utilizar metodologías que permitan la comparación de resultados y que establezcan una relación de causalidad entre el programa y los efectos en el bienestar del beneficiario. Es decir, se hace referencia a que la metodología debe cumplir dos requisitos: el primero es apoyarse en ciertas convenciones que permitan la conmensurabilidad del proceso y de los resultados; y el segundo requisito es que se establezcan relaciones de causalidad¹¹.

Otro aspecto que señalan las reglas de operación para la EIPS, es la necesidad de contar con una muestra representativa. Este sería un tercer requisito metodológico: el tratamiento estadístico.

“Para la evaluación del Programa de Coinversión Social 2001, se diseñaron cuatro tipos de cédulas: la primera dirigida a obtener información de diversos funcionarios de las delegaciones de la SEDESOL; la segunda para los representantes legales de las OSC o responsables del proyecto; la tercera para los beneficiarios y la última para los dictaminadores” [Conde, 2003:42].

Se explica a detalle el diseño estadístico para la EIPS, especificando el tipo de muestreo (aleatorio, estratificado) y las exigencias de precisión y confianza requeridas para la investigación. La formalización de estas especificaciones en un lenguaje matemático, es otro componente del modelo de evaluación externa.

¹⁰ En los arreglos institucionales observados en el caso se constató que algunas evaluaciones externas son contratadas con una institución específica por recomendación de las IFI, porque la institución tiene experiencia de haber realizado anteriormente la EIPS de un programa social multimillonario.

¹¹ “La causalidad nace de la comparación de dos situaciones similares y las diferencias en sus comportamientos se atribuyen al elemento distintivo. Enfocarse hacia casos sincrónicamente diferentes o un mismo caso en un horizonte diacrónico. Esto se vuelve difícil cuando hablamos de sistemas donde no hay constancia de las otras condiciones, donde los actores tienen conocimientos y creencias acerca de los otros y sobre el sistema mismo. En un sistema, uno siempre hace más de una cosa, mundos en los que un elemento difiere se diferenciarán de otras maneras también. La coexistencia de problemas surge cuando pensamos que el resto del mundo permanecerá fijo si nosotros alteramos una variable.” [Jervis, 1996:310]

El objetivo central de la EIPS externa, es dar cumplimiento a la obligación de informar al poder legislativo sobre la forma en que se opera y la repercusión que tiene un programa gubernamental. El criterio en el que se basa, es medir los beneficios económicos y sociales del programa, el apego a las reglas de operación y el costo efectividad del programa. Sin embargo:

“...los beneficios fueron imposibles de medir (desde un punto de vista estrictamente cuantitativo) debido a que una parte significativa de éstos, quizá los más importantes son intangibles... [capital social] los resultados por lo general no son observables en forma inmediata debido a los periodos de maduración de los proyectos (y menos si reciben los recursos a fines del ejercicio), los esfuerzos son sumamente variados y dispersos; los apoyos aprobados suelen ser considerablemente inferiores de lo previsto y suelen funcionar, en el mejor de los casos, a medias... [] la falta de información disponible y a que este tipo de estudio implicaría... [otras técnicas de recopilación y análisis de datos] lo que rebasaría los tiempos de la evaluación” [Conde, 2003:65].

El equipo de evaluadores externos en general tiene un nivel de staff (asesoría) de alta dirección y otro al nivel de operaciones. El primero se encarga de diseño e interpretación, mientras que el otro aborda el levantamiento de información. En el primer nivel se desarrolla el marco conceptual, se definen los criterios y se especifican los indicadores y las características del flujo de información; mientras en el segundo nivel se precisa la dinámica de interacción entre procesos y entidades, definiendo los contacto de información y la carga documental. Se desarrollan las pantallas de captura y despliegue de información sobre la base de las tablas de información que precise la base de datos.

Una característica del equipo al frente de la EIPS externa, es la necesidad de multidisciplinariedad. Esto muchas veces se logra con la contratación de los servicios a expertos externos, supervisándolos, en términos de calidad, oportunidad y costos adecuados.

“El grupo está formado principalmente de economistas, expertos en el diseño de modelos de evaluación costo-beneficio, capaz de identificar los diseños más adecuados en cada situación, pueden garantizar la pertinencia de las líneas de base y comparación, son expertos en muestreo, saben diseñar encuestas pero muchas veces no conocen el contexto de los involucrados en el proyecto social, sobre todo a nivel de beneficiarios.” [Etnografía de la EIPS en microfinanzas conducido por el International Development Research Centre (IDRC) en México, Colombia, Marruecos, Filipinas, de 2001 a 2003]¹².

¹² El fondo de ayuda de la Embajada de Estados Unidos (USAID) en México durante el 2003 puso énfasis en el desarrollo de pequeñas y microempresas a través del desarrollo y expansión del sector bancario social, el cual incluye instituciones de microfinanzas y cooperativas financieras que aprovechen las nuevas oportunidades basadas en el explosivo crecimiento de remesas de divisas en años recientes, se apeguen a una

Se necesita la colaboración de otros científicos sociales, sin embargo esto tiene dificultades, ya que en general el reclutamiento y selección se lleva a cabo dentro de comunidades académicas con una formación común, temas de interés compartido, “la práctica académica disciplinaria... es una actividad que da por sentado los elementos básicos de los paradigmas predominantes” [Leal et al, 1995:156]. Además de la influencia de las ‘modas’ intelectuales, la presión del reconocimiento por ‘pares’ y la competencia por el prestigio y el acceso a los siempre limitados recursos de apoyo a la investigación, son condiciones que obstaculizan esta apertura.

La multidisciplinariedad generalmente termina en incorporar un experto en ingeniería de sistemas, capaz de automatizar los procesos y elaborar los programas más adecuados de acuerdo a los requerimientos de los principales involucrados, logrando los reportes necesarios para apoyar la toma de decisiones. Un asistente que pueda llevar la administración completa el grupo básico de expertos del equipo de evaluadores externos.

La evaluación externa, como medio de transmisión de la EIPS, tiene los siguientes atributos:

- Una alta fijación, porque la documentación de la misma tiene durabilidad y capacidad de guardar información para preservarla y usarla posteriormente.
- Una capacidad de reproducción relativa, por los altos costos y el grado de especialidad que requiere.
- Una participación selectiva de los individuos que emplean el medio. La evaluación externa demanda a los individuos el uso de habilidades, facultades y recursos especializados para codificar y decodificar la información que se administra. Conocimientos de metodología cuantitativa (estadística y probabilidad), en primer término y conocimiento metodologías cualitativas de manera complementaria.
- Un flujo unidireccional de mensajes entre productores / distribuidores de la forma simbólica de la EIPS y los receptores. Los resultados de la evaluación externa se presenta

normatividad que monitoree el desempeño para garantizar la salud financiera institucional, detecte fraudes y mala administración, asegure la inversión de los donadores y ahorradores. Los resultados de la EIPS fueron tomados en cuenta para el diseño del proyecto de ley en este sector, que culminó con la publicación de la Ley de Ahorro y Crédito Popular el 4 de junio del 2001.

con un carácter puntual, auto contenido y normativo para las prácticas posteriores en este campo.

Otra práctica de EIPS lo constituye el proceso de **evaluación interna**, el cual tiene un nivel de formalización menor al del proceso de evaluación externa.

La EIPS se da dentro del terreno de la práctica de la OSC inicialmente, como una conciencia práctica de las personas que están a cargo de un proyecto de desarrollo social; es decir, no sigue un plan estandarizado, sino que es una forma de organizar la percepción de la dinámica de su intervención social. La familiaridad con el programa y sus beneficiarios, produce continuamente asociaciones entre los que han hecho y los resultados que perciben. Sin embargo, se queda en el terreno práctico, no alcanza un estatuto técnico que pueda garantizar el reconocimiento social de su validez basado en probar la relación de causalidad entre el programa y los resultados observados en el quehacer de los microempresarios. “Sabemos que estamos creciendo, pero no conocemos qué tanto está siendo efectivo lo que hacemos” [Entrevista con personal de la Fundación en noviembre 2003].

”Yo le dije al Ingeniero... cuando empecé a trabajar en capacitación en ProEmpleo y se sorprendió que fuera comunicóloga ‘creo que uno hace lo que cree que puede hacer, la práctica la vas haciendo con la práctica, no soy tonta y tengo quien me asesore’.

La manera de hacer el seguimiento y evaluación del programa lo hemos ido elaborando con experiencias, con corregir errores, con la aportación de los estudiantes de servicio social, recurriendo a personas que tengan mas experiencia que uno” (Entrevista con la responsable de la EIPS de ProEmpleo).

En el Manual de Políticas y Procedimientos de ProEmpleo, se señala que la labor de seguimiento a participantes incluye: la revisión de las bases de datos para determinar la muestra, la realización de llamadas telefónicas para conocer el estatus de los participantes, la captura de la información obtenida en la base de datos, la entrega de la información al área de promoción.

La reflexividad interna de ProEmpleo sobre las circunstancias que sitúan el proyecto social que desarrollan, es organizada reflejamente en función de criterios externos institucionalizados; “implica la incorporación rutinaria de conocimientos o información nueva a los entornos de acción, que de ese modo se reorganizan y reconstituyen” [Giddens, 1995:294,295].

La EIPS cumple una función de reconocimiento doble de la competencia de la OSC para desarrollar el programa de capacitación para microempresarios. El reconocimiento interno ante el Patronato de la Fundación y los benefactores; y el reconocimiento externo que cumple una función de aprobación ante las instituciones gubernamentales que apoyan el programa con fondos federales.

El tipo de EIPS del caso es un modelo comparativo “antes y después de tomar el programa”, a partir de cruzar los registros de la ficha de inscripción y el formato de seguimiento de los beneficiarios del programa. Entre los indicadores de seguimiento y evaluación se cuenta con el registro de identificación del beneficiario del programa ISE; esta información sirve para depurar los directorios de beneficiarios y contar con los datos clave para la contabilidad administrativa que exigen las instituciones gubernamentales. Otros indicadores son: ocupación e ingreso, si ha iniciado o continuado un negocio propio, el número de empleados, al agruparse conforman un segundo conjunto de datos que se refieren al impacto social que tiene el proyecto.

En un tercer conjunto de datos, se agrupa la percepción sobre la calidad de la capacitación y la percepción sobre el cambio en las condiciones económicas y emocionales de los participantes, después de haber tomado el programa de capacitación. Este conjunto de datos se orienta a buscar evidencias para establecer una relación de causalidad entre el programa de capacitación de ProEmpleo y el desarrollo de conocimiento, de habilidades o de destrezas en sus beneficiarios que hayan incidido en forma efectiva en el desarrollo de la gestión, competitividad y productividad de su negocio y en su nivel de vida.

Esta manera de realizar la evaluación es coherente con el Manual de Operación del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa¹³, el cual contiene las precisiones operativas, procedimentales y técnicas para el adecuado desarrollo del Fondo PYME. Ahí se determina que los elementos de calificación de la viabilidad de los programas o proyectos presentados para obtener financiamiento del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa son: la cobertura del proyecto medida en términos del número de MIPYMES que atenderá y el número de empleos formales que se generarán y/o conservarán.

¹³ Aprobado por el Consejo Directivo del Fondo de Apoyo para la Micro, Pequeña y Mediana Empresa de la secretaría de Economía, el 11 de mayo de 2004

En este manual se identifican estos mismos elementos como parte¹⁴ de la documentación comprobatoria de los avances (condición para recibir las subsecuentes entregas de apoyos económicos a cargo del Fondo PYME) y la conclusión de los programas o proyectos que hayan sido objeto del apoyo del Fondo PYME, la cual debe presentarse junto con los informes trimestrales de avance y con el informe sumativo final.

El proceso de seguimiento empieza cuando a un estudiante de servicio social - mismo que ha recibido una inducción a ProEmpleo y al programa de capacitación- se le asignó como tarea recopilar los datos de un número determinado de beneficiarios. No hay una infraestructura dedicada a esta actividad (línea telefónica), la información de la que dispone se reduce a los directorios de beneficiarios que tienen más de 6 meses de haber egresado del programa ISE. Estos registros se integran con los datos de las fichas de inscripción. Realiza un promedio de 9 llamadas para que 2 de ellas sean exitosas “a veces no se puede contactar a un beneficiario sea porque el número no existe, está fuera de servicio, no vive allí, o porque no está y hay que volver a llamar, o si está pide que lo llame después” [Entrevista a un evaluador interno de ProEmpleo].

Se toma en promedio 7 minutos efectivos para requisitar los datos del formato de seguimiento, aunque el índice de eficiencia es de 10.5 minutos por cada llamada efectiva, contando los intentos que no obtuvieron los resultados esperados, toman alrededor de 1 minuto cada una de las llamadas perdidas. Los datos obtenidos durante una semana (40 registros aproximadamente), se vacían en una hoja de trabajo de Excell que toma un promedio de 1 hora y luego se hace el reporte semanal que toma otra hora.

La recepcionista de ProEmpleo, en los momentos disponibles, también realiza llamadas de seguimiento, y cuando se acerca la fecha de entrega de reportes para las instituciones gubernamentales, la responsable del seguimiento solicita ayuda a las diferentes áreas con un desgaste para la organización, ya que se deja de hacer otras cosas y además no se tiene la disponibilidad de recursos suficientes [líneas telefónicas].

“Sobre todo en diciembre, cuando no vienen los muchachos de servicios social y se tiene que entregar la evaluación sumativa final del programa a la Secretaría de Economía y no se tiene el registro de las cifras comprometidas, trabajamos por bomberazo buscando casos de éxito por indicios

¹⁴ Otros elementos están relacionados con la comprobación del ejercicio de los recursos y los comprobantes fiscales que deben presentarse.

que nos brindan los mismos beneficiarios, los instructores, los centros externos” [Entrevista con la responsable de Microempresa de ProEmpleo].

Las competencias profesionales de los evaluadores internos son pragmáticas, se refieren a sus habilidades de comunicación interpersonal, su orientación al logro, persistencia, responsabilidad, disciplina. Tienen libertad para decidir la estrategia a seguir para cumplir la meta asignada y se ciñen a recopilar y tratar la información de acuerdo a un formato preestablecido.

Los indicadores incluidos sirven dentro del marco legitimador de la acción de las instituciones gubernamentales, pero al utilizar la estadística como herramienta de conocimiento científico adquiere una autoridad basada en el rigor de dicho conocimiento como algo incondicional, ajeno a la historia del conocimiento mismo que están generando.

La evaluación en su operación regular, y a través de la realización de encuestas periódicas, responde sólo a algunos de los cuestionamientos que se derivan de las necesidades de información de los involucrados¹⁵. Por este motivo, las IFI han recomendado que en la evaluación, además del seguimiento físico financiero de los proyectos, el mantenimiento y su valoración a través de una encuesta ex - post, las OSC contemplen otras herramientas de las cuales puedan aprender de sus clientes [beneficiarios] en forma sistemática para brindar un mejor servicio y mejorar sus productos.

Los **evaluadores internos** son miembros del equipo de trabajo de la OSC que realiza el proyecto de desarrollo social. En el estudio de caso los evaluadores internos son la persona que coordina el programa de capacitación, asistida por estudiantes de servicio social. El no contar con una persona dedicada a esta labor dentro de la estructura organizacional permite bajar los costos de la evaluación, pero al mismo tiempo se convierte

¹⁵ Preguntas tales como ¿Cuál es el grado de acceso al mercado de servicios de capacitación para microempresarios? ¿Cuál es el grado de adopción –por número y tipo de microempresarios- de plan de negocios? ¿Cuál es el impacto en competitividad, productividad, e ingreso de hogares, así como en la participación de mujeres derivado de la adopción de este plan de negocios? ¿Cuál es la contribución específica de cada componentes del programa al grado de adopción del plan de negocios y cuál su efecto de manera integral? ¿Cuál es el efecto de otras condicionantes como la falta de financiamiento para insumos y bienes de capital en el logro del objetivo del programa? ¿Cuál es el éxito de la focalización del programa respecto de su población objetivo? ¿Que factores promovieron o limitaron la adopción del plan de negocios? ¿Son sostenibles los cambios inducidos por las acciones del programa? ¿Cuáles son las percepciones y expectativas de los involucrados sobre el programa? ¿Qué recomendaciones son pertinentes para lograr cambios significativos en la gestión del programa?

en una debilidad administrativa, ya que el apoyo de los estudiantes está sujeto a un calendario escolar que no coincide con el calendario de actividades de la OSC; la relación que se establece entre los estudiantes y la organización no es de un contrato de trabajo, por lo que las condiciones de entrega de los resultados tienen que ser más flexibles, siguiendo el orden de prioridades de los estudiantes, para quienes lo primero es cumplir con sus responsabilidades escolares.

La EIPS paradójicamente no tiene asignado un presupuesto y personal propio, pero es una obligación si se desea mantener la condición de sujeto elegible, para recibir fondos federales como fuente de financiamiento de proyectos sociales. En la estructura de costos de la Fundación, el gasto más importante corresponde a los costos directos del programa de capacitación, donde la remuneración a los instructores ocupa el mayor porcentaje. El área de Microempresa ha presupuestado la EIPS, pero hasta el momento no ha podido fondearse, por lo que permanece como un gasto oculto, es decir es un gasto no reflejado en los estados financieros; hay un tiempo extra dedicado a la evaluación que no es remunerado, sino que se asume solidariamente como parte de la responsabilidad de quienes laboran en la organización.

“Esto es muy problemático, porque al no contar con recursos humanos de tiempo completo, ni recursos materiales suficientes –líneas telefónicas dedicadas, computadoras para capturar la información- la elaboración de los reportes de seguimiento está sujeta a la dinámica de la operación de las demás áreas. Además el seguimiento se realiza sobre la base de los directorios de participantes en conjunto, sin segmentación, por lo que se incluye en el seguimiento a personas a las que se brindó asistencia como por ejemplo los cursos de ISE que se impartieron a 150 universitarios por parte de un convenio entre ProEmpleo una universidad privada. Este tipo de participantes no son estrictamente la población objetivo, pero ProEmpleo no puede negar brindar el servicio a alguien por no estar comprendido en la población objetivo.

El seguimiento que se realiza es exhaustivo, se tiene la ficha de inscripción con el estatus de la persona, su condición de empleo, el estatus del negocio; se tienen las fichas donde se registra el avance de la documentación del proyecto de iniciar o consolidar el negocio; y las fichas de seguimiento ex post” [Entrevista con personal de ProEmpleo].

La práctica de la EIPS se convierte en una rutina de administración del programa de capacitación para microempresarios que introyecta una forma de entender el contexto y el objeto del programa de desarrollo social en los términos que demarca la gestión pública. Sin embargo esta práctica, también es un espacio de reflexión donde pueden darse coincidencias y resistencia frente a dicha visión de la gestión pública.

“Cada vez tenemos que ser más rigurosos con los registros para no tener dificultades con la Secretaría [de Economía], y nos cuesta mucho trabajo conseguir la información pero no podemos quedar satisfechos con reportar cifras sobre cuántos capacitamos, cuántos abrieron su negocio o lo consolidaron. A la Fundación nos interesan las personas y queremos saber qué es lo que pasa con los microempresarios para poder ayudarles de manera más efectiva” [Entrevista con personal de ProEmpleo].

La evaluación interna, como medio de transmisión de la cultura de evaluación tiene los siguientes atributos:

- Una alta fijación por la repetición de sus procedimientos y la durabilidad de los reportes periódicos, con la capacidad de guardar información estandarizada para preservarla y usarla posteriormente.
- Una capacidad de reproducción limitada, ya que demanda la inversión de tiempo del equipo de trabajo y la colaboración de voluntarios.
- Una participación abierta de los individuos que emplean el medio. La evaluación interna demanda a los individuos el uso de un mínimo de habilidades, facultades y recursos para codificar y decodificar la información
- Un flujo dinámico de mensajes entre productores / distribuidores de la forma simbólica de la EIPS y las autoridades de la OSC. Los avances de resultados de la EIPS son revisados continuamente para vigilar su correspondencia con las metas comprometidas, las cuales funcionan como estándares obligatorios para mantener el apoyo financiero.

5.5. Los medios de comunicación informal

Otras formas de transmisión que se les puede agrupar como medios técnicos “informales” de evaluación, tratan de procesos de socialización generados por encuentros en el propio ámbito de trabajo de los proyectos, programas y políticas sociales, a través de la interacción cotidiana y/o de supervisiones de evaluaciones específicas.

Un ejemplo de estos encuentros son las reuniones de los Consejos Consultivos de programas sociales, concertadas entre personal de instituciones gubernamentales, el grupo de asesores y el personal de las OSC. En estas reuniones, la evaluación se incorpora como

una parte de la agenda y su discusión pone de manifiesto las estructuras de significación o mapas cognitivos asociativos sobre el desarrollo, la pobreza, lo público, que se hacen comunes a los actores que participan en estos encuentros. Pero también generan oportunidades de reflexión sobre dichos esquemas adquiridos socialmente como límites de posibles cuestionamientos y cambios. Estos medios de transmisión, al igual que los otros medios descritos, se relacionan con las reglas propias que rigen el campo, reglas no escritas que determinan lo legítimo y lo no legítimo.

“En la evaluación de un proyecto social se busca identificar si dentro de la zona de estudio hay otras instituciones que trabajen con la misma población vulnerable, para comparar si la población atendida por el proyecto, tiene diferencias con otra población atendida por otras organizaciones.

A través de la evaluación, se demuestra que las OSC tienen modelos y prácticas metodológicas instrumentadas que pueden aportar a las políticas públicas y en cambio otras experiencias se apartan de principios que han demostrado ser estratégicos en los casos de éxito.

El programa Oportunidades tuvo y mantiene una capacidad de sobrevivencia más allá de los períodos sexenales [de la Administración Pública Federal], porque la evaluación legitimó la continuidad del programa.

Es importante considerar que para la EIPS si existe una medición basal [de base o inicial], y en su defecto si se puede tener un grupo control con población similar a la beneficiaria, aunque no se constate una doble diferencia. En la evaluación se desbrozan las variables intervinientes, en sentido estricto tiene que ser un diseño experimental para realizar análisis comparativo, se determinan las variables que pueden controlarse para establecer relaciones de imputabilidad, es decir, de una relativa causalidad condicionada.

Con la EIPS se pretende inculcar una cultura de evaluación con enfoque a resultados. [Notas del diario de campo].

5.6. Conclusiones

En este capítulo se ha discutido que, la situación de comunicación entre los agentes de las prácticas evaluativas, como condición para su reproducción, tiene la característica de producir su efecto simbólico, en la medida que no aparece el poder arbitrario de los arreglos institucionales que hacen posible dicha imposición; como tampoco aparecen sus contenidos como constructos sociales contextualizados. En resumen, esta situación de comunicación disimula las relaciones de fuerza que las hacen posibles y añade la fuerza de la legitimidad de los medios técnicos de transmisión: objetos (el manual) y prácticas (la producción de las evaluaciones, los actos de educación continua y de difusión), que manifiestan el derecho de imposición simbólica del estado y los otros agentes están dispuestos a reconocer la

legitimidad de los medios de transmisión, los contenidos transmitidos y a interiorizar su mensaje.

La EIPS, como forma simbólica, se almacena en informes, se separa de su contexto de producción (espacial y temporal) y coadyuva a los intereses de los agentes sociales dominantes del campo del desarrollo. Es en este sentido que, el trabajo de los mecanismos de transmisión tiende a reproducir las condiciones sociales de producción de la evaluación, o sea, el campo de fuerzas del que se habló en el capítulo tres. Sin embargo, el que los grupos no dominantes tengan referentes preexistentes sobre los programas sociales, ajenos a los del nuevo modelo de desarrollo con orientación al mercado; el que tengan una mentalidad y objetivos diferentes, afecta la productividad de los mecanismos de transmisión.

El trabajo de investigación, sugiere que la comunicación entre los agentes de las prácticas de evaluación, construye un espacio público. En la convivencia confluyen flujos de información que contiene datos, anécdotas, experiencias y sentimientos que emanan de las referencias y asociaciones cognitivas que tiene cada participante con la intervención social. La información se intercambia entre los participantes y este intercambio es el detonador de referentes comunes para pensar y actuar en el campo del desarrollo.

Se explicita cómo circulan marcos de sentido a través de un proceso práctico, donde se negocia y se reproducen significados que buscan, conservan y reproducen el poder para generar, concretar, influir, y servir al bien común. En este sentido, la política social toma forma y fuerza en el terreno de las prácticas sociales cotidianas, cuando coinciden los agentes de las prácticas de EIPS. En estos espacios públicos la política social se negocia en cuanto a que construye intersubjetivamente (entre varios agentes) lo que se conoce o cree sobre ella, es decir los valores, compromisos y acuerdos sobre el desarrollo y su evaluación.

Capítulo 6

LOS PROCESOS DE VALORACIÓN

“Urge evaluar el impacto [de la intervención social], pero no se hace, he visto que muchas organizaciones inician su trabajo de formación para el trabajo, sin conocer el área, sin incorporar una perspectiva analítica. Después hacen modificaciones, pero no hay un registro que permita reflexionar sobre lo que está pasando y que de pauta para interpretar por qué está pasando eso. De ahí el interés por sistematizar experiencias para evaluar el impacto de los programas. La evaluación de impacto representa una opción de acompañamiento de las estrategias de formación, porque detona acciones para consolidar el proyecto. Es parte de una búsqueda por trascender realmente la visión asistencialista” [Fragmento de discusión grupal en el *Segundo Taller Nacional de Estrategias de Formación para el Trabajo*, Red Innovemos UNESCO, agosto 2005].

El foco de atención en este capítulo es identificar y describir los procesos por medio de los cuales adquiere la evaluación crédito; y analizar, cómo estas formas de valoración, modelan un tipo de relación entre los agentes involucrados en las prácticas del campo del desarrollo social.

Estos procesos de valoración son: la valoración simbólica y la valoración económica. Ambos tipos de valoración generan distintas formas de contención y de conflicto, por la asignación diferencial de valor que los productores y receptores de la evaluación le otorgan, en función del contexto social estructurado que caracteriza a este campo social. El peso relativo de la valoración de algunas posiciones, es relativamente mayor que otras, en relación directa a la disponibilidad de recursos que tiene. La EIPS puede ser elogiada por algunos, mientras que puede ser denunciada o despreciada por otros, ya que las asimetrías entre los agentes sociales provocan tensión y conflictos.

El mensaje que se transmite en forma selectiva a funcionarios del gobierno federal, a legisladores, a académicos, a las OSC, a los beneficiarios de los programas sociales y a la

sociedad en general, es el de un paradigma de conocimiento que tiene más influencia que las voces disidentes de tal modelo, o las voces con otros referentes conceptuales.

“En circunstancias reales, dichas formas de valoración y conflicto, a menudo se traslapan de maneras complejas” [Thompson, 2002: 232]. Las evaluaciones dentro del paradigma dominante, implican un alto valor económico y pueden adquirir por ello un valor simbólico. Se da una suerte de valoración cruzada. El valor simbólico de las EIPS tiene un precio de mercado según quién lo haga y cómo lo haga; y constituye un bien que puede intercambiarse en el campo del desarrollo: resultados positivos de una EIPS dan acceso a apoyos y estímulos (recursos económicos, en especie y capacitación) de las IFI a las instituciones de gobierno; de las instituciones de gobierno para las OSC; de las OSC a los beneficiarios. Hay un proceso de reconversión entre ambos tipos de valoraciones para preservar o mejorar las posiciones de los agentes sociales en el campo del desarrollo.

6.1. Valoración simbólica: la universalización

La valoración simbólica es el proceso mediante el cual los individuos que producen y reciben la evaluación le asignan cierto valor simbólico; es decir, que los objetos, discursos y acciones de las prácticas evaluativas, pueden ser elogiados o despreciados, en virtud de cumplir ciertas condiciones y a través de ciertos procedimientos.

Al adquirir valor simbólico, la evaluación obtiene un mayor grado de legitimidad no sólo ante quienes la producen y elogian, sino también por aquéllos que reconocen y respetan la posición de quienes asignaron dicho valor simbólico. Al reconocer la validez de una evaluación, los evaluadores que se ciñen a las reglas dominantes, reciben reconocimiento: prestigio y respeto como especialistas en este campo; y viceversa, un miembro de la comunidad científica con prestigio, que realiza una evaluación transfiere legitimidad al proceso y resultados concomitantes.

Para legitimar los nuevos significados de lo público dentro del campo del desarrollo, como justos y dignos de apoyo, los productores de esta forma simbólica construyen una cadena de razonamientos persuasivos fincados en la universalización, la narrativización, la

importancia del *management* y la participación democrática, para establecer y mantener las relaciones de poder entre el estado y la sociedad.

La EIPS, dentro del sistema de toma de decisiones de política pública, permite identificar beneficios: “evaluar los beneficios de las inversiones públicas¹ 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 el programa? (contrafactual). Las respuestas a esta pregunta se construyen a partir de las formas dominantes de realizar EIPS [Nota del diario de campo].

En el campo de las prácticas de evaluación, los productores (IFI) y distribuidores (instituciones gubernamentales) de los modelos dominantes de evaluación, convergen con las instituciones académicas de prestigio y sus lógicas de construcción del conocimiento científico, como medio para aumentar el valor simbólico de las evaluaciones.

Las prácticas de EIPS promovidas por las IFI y las instituciones gubernamentales, comprenden un sistema de reglas o códigos compartidos que generan conocimiento para tener una representación técnica del objeto analizado. Este sistema de reglas y códigos compartidos sobre la evaluación, presenta como referencia fundamental, a la ciencia desde una concepción tradicional de la ciencia y la tecnología, con énfasis en el método científico positivista, que rechaza toda la filosofía de carácter especulativo y considera que el criterio científico es dado por su verificabilidad empírica.

“La verdad es perseguida a través de la aplicación de un método privilegiado, basado en la concepción unidireccional del progreso humano; es decir: progreso científico-progreso tecnológico-progreso económico-progreso social. La ciencia se entiende como búsqueda de la verdad y motor del desarrollo tecnológico. Eso ‘constituye la base legitimadora para la gestión tecnocrática de los asuntos públicos’, además de tener una gran influencia en la enseñanza... []. La concepción de una única racionalidad, de un método singular” [González García, 1996²], presupone que la evidencia empírica es suficiente para determinar la solución de un problema dado, sin que las expectativas, los prejuicios y el propio comportamiento del observador, influyan de modo alguno en el conocimiento.

Es así que la ciencia positivista y la evaluación que se realiza siguiendo su metodología, se presentan como neutrales y deseables, como una aplicación universal de una experiencia civilizatoria y de racionalidad específica que transforma el desarrollo en un

¹ De 1990 a 2002 el gasto social promedio anual fue de \$450 mil millones de pesos; \$5.5 billones en total.

² Citado por Eduardo José Fernandes Nunes en la Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales, Universidad de Barcelona, N° 126, 25 de noviembre de 1998

problema técnico, en un asunto de decisiones racionales y de administración que debe delegarse a personas especializadas.

La evaluación expresa una manera de profesionalizar e institucionalizar el desarrollo dentro de un conjunto de “técnicas, estrategias y de prácticas disciplinarias que organizan la generación, validación y difusión del conocimiento del desarrollo, incluyendo las disciplinas académicas, métodos de investigación y de enseñanza, los criterios de pericia³ y múltiples prácticas profesionales; en otras palabras, los mecanismos a través de los que una política de verdad es creada y mantenida, a través de la cual, a ciertas formas de conocimiento se les atribuye el estatuto de verdaderas [...]”

La profesionalización del desarrollo hace posible que se remuevan todos los problemas del ámbito político y cultural y retipificarlos en términos de un ámbito neutral científico” [Escobar, 1995:44, 45].

Este sistema de códigos adquiere la connotación de un discurso totalizante, que Edgar Morín llama el “paradigma de simplificación”, el cual 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; pero la matematización y la formalización han desintegrado, más y más, a los seres por considerar como realidades, nada más que a las fórmulas y a las ecuaciones que gobiernan a las entidades cuantificadas. Finalmente, el pensamiento simplificante es incapaz de concebir la conjunción de lo uno y lo múltiple. O unifica abstractamente anulando la diversidad o, por el contrario, yuxtapone la diversidad sin concebir la unidad” [Morín, 2001:30].

Por ejemplo, en el Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto, inaugurado por el subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL, el director general de Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), el gerente del Desarrollo Humano para la oficina de México y Colombia del Banco Mundial, un diputado de la Comisión de Desarrollo Social y un representante del Instituto del Banco Mundial, se dijo que, si bien México no dispone de los suficientes profesionales necesarios para este tipo de evaluación, se está haciendo un esfuerzo para formarlos, a fin de aplicar mejores técnicas de evaluación para los 72 programas que lleva a cabo el gobierno federal, a través de las distintas secretarías de estado.

Una especialista del Banco Mundial opina que “la información requerida para conocer el efecto de un programa social, la paga el contribuyente y por lo tanto se necesita tener un abordaje serio al problema de la evaluación, que vaya más allá de las comparaciones no formalizadas, tales como

³ *Expertise* en el original.

aquellas que estudian a los participantes y no participantes de un programa social; o las que estudian el comportamiento de los participantes antes y después del programa social. Dichas comparaciones son engañosas, porque no se basan en procedimientos probabilísticos con la determinación de muestra elegida al azar, y por lo tanto, no garantizan que se pueda establecer una relación de causalidad entre los indicadores de resultados usados en la evaluación o sobre las determinantes no observadas y los programas sociales” [Ravallion, M., 2004].

El supuesto es que, la evaluación es parte de una estrategia institucional y de información para eficientar el sistema político, al permitir a los ciudadanos evaluar correctamente las políticas sociales emprendidas para maximizar los resultados orientados a superar la pobreza. Se busca generar un marco de confianza que favorece democracia. El papel de las instituciones de conocimiento (académicas) es fundamental para favorecer la decisión razonada y la credibilidad. Sin embargo, se observan algunas contradicciones por el oportunismo que muestran las instituciones de gobierno al aplicar la evaluación como medida ex post contra la discrecionalidad, y reafirmar de las decisiones tomadas, como expresión de la habilidad para comprometerse.

“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 evaluación que demuestre los buenos resultados que hemos generado” [Entrevista con personal de instituciones gubernamentales].

Las instituciones de investigación que han hecho estudios sobre “Oportunidades” o cualquier otro programa de desarrollo exitoso, adquieren una reputación positiva derivada de la conveniencia para el gobierno de hacer visibles los aciertos de inversión y desarrollo; de ahí que las solicitudes directas de instituciones gubernamentales para realizar la EIPS se multiplican. Por ejemplo, el Instituto de Salud Pública después de participar en la evaluación de Oportunidades, recibe la solicitud de evaluar el Programa del Seguro Popular, el cual anteriormente fue evaluado por la Universidad de Harvard.

La verificabilidad empírica es el principio fundamental en la concepción dominante de la ciencia, la lógica causal, la matemática y las ciencias empíricas son quienes realizan el conocimiento científico. En el campo de las prácticas evaluativas, los profesionistas con formación en estadística y probabilidad ofrecen la garantía de que los efectos revelados por el estudio sean genuinos, porque son resultados de medidas de tendencia central: medias,

medianas, modas, promedios; y de dispersión: desviación estadística. Cuando se realizan estudios piloto sobre los resultados de un proyecto de desarrollo social, pueden tener validez interna pero con poca representatividad a una escala mayor porque los factores del contexto pueden intervenir de manera diferente a la determinación del estudio piloto.

En el discurso de la evaluación el diseño cuasi-experimental propio de escenarios contrafactuales puede completar la información requerida por el diseño experimental, mediante el diseño probabilístico, la comparación entre poblaciones participantes y no participantes en el programa social que tenga características similares observables; la observación a lo largo del tiempo (diferencia de la diferencia) entre poblaciones participantes y no participantes; comparar los resultados de estos métodos con mediciones basales, son recomendaciones válidas dentro de este marco cuya definición de la ciencia es de una teoría unificadora, sin contradicciones, ni incertidumbres, ni cuestiones no racionalizables [Morin, 1984:23].

El rigor científico representado por la metodología y categorías cuantitativas, se convierte en el argumento más importante para lograr la transparencia y superación de la discrecionalidad como criterios para combatir la pobreza, a partir de la valorización simbólica del carácter universal que representan. La estadística acota la población objetivo, las localidades donde se ubica, y selecciona los beneficiarios conforme a ciertos requisitos, en función de criterios tales como la línea de pobreza, el índice de marginalidad, índice de desarrollo humano, utilizados como parámetros de la EIPS.

“Los indicadores estadísticos constituyen una de las herramientas indispensables para contar con información relevante y oportuna para la toma de decisiones, el seguimiento de los compromisos y la rendición de cuentas. Asimismo, son elementales para evaluar, dar seguimiento y predecir tendencias de la situación de un país, un estado o una región, valorar el desempeño institucional y llevar a cabo la comparabilidad del desarrollo económico y social” [Sandoval De Escurrida, 2003:2]⁴.

Sin embargo, se detectan espacios de tensión y conflicto en estos mecanismos de

⁴ Sandoval Escurrida agrega que “La Comisión de Estadística (de la ONU) tiene un conjunto mínimo de 15 indicadores de cada país para el seguimiento de las cumbres mundiales; el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la OCDE tiene trabajados 21 indicadores de las metas de desarrollo internacional; la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas maneja 57 indicadores, y la ONU posee un conjunto básico de indicadores sociales que dan cuenta del acceso de la población a los servicios. La OCDE desarrolla y fomenta una segunda generación de indicadores que muestran no sólo los resultados de la implantación de políticas, sino también los costos, insumos y procesos que participan en la efectividad de las políticas públicas” [Sandoval De Escurrida, 2003:6].

valoración, cuando las cifras sobre la pobreza varían según el enfoque conceptual y el método de la medición, ya que tienen repercusiones por ejemplo en el número y tipo de familias que pueden recibir un beneficio de un programa social.

El Método Directo o de Línea de Pobreza (*LP.*) Este método busca determinar una canasta normativa de satisfactores esenciales (CNSE), cuyo costo en términos monetarios constituirá precisamente la línea de pobreza. Todos aquellos hogares con ingresos inferiores a dos veces el valor de dicha canasta, serán ubicados como pobres, y aquellos con ingresos inferiores al valor de la canasta, se incluirán en la categoría de pobreza extrema. Según este índice, la estimación de la pobreza en México en el año 2000, con base en datos del Censo 2000, es del 74.3%.

Esta cifra contrasta con la estimación de Sedesol, apoyada en datos de 1998, que marca 38% de pobreza en México para el 2000 [Datos del Comité Técnico para la Medición de la pobreza en CIDE, 2005].

A iniciativa del gobierno, se interrelacionan diferentes actores para medir y ubicar logros y errores de las políticas sociales basados en principios científicos empiristas, dentro de un contexto en donde, los productores y quienes reciben la evaluación, asignan diferentes grados de valor simbólico a los conceptos de pobreza, desarrollo, etc. La evaluación bajo este modelo “científico”, representa una herramienta de intervención política, en tanto responde a la necesidad del estado de hacer legible y simplificar la sociedad para regularla y controlarla, desde una perspectiva que privilegia la mirada de conjunto, desde “arriba”, es decir desde la posición de quienes dominan el proceso de decidir y de actuar sobre el desarrollo.

En el modelo de conocimiento utilizado en las prácticas evaluativas de las IFI y las instituciones gubernamentales, se hacen observaciones de algunos aspectos de la vida social con importancia oficial utilitaria. El esquema básico de evaluación y monitoreo es hacia los resultados (cumplimiento del objetivo general del programa a largo plazo, en términos del fomento de capital humano) y la implementación (porcentaje de cumplimiento de las metas según el número de beneficiarios, número de servicios proporcionados; tareas y acciones emprendidas; recursos financieros, humanos y materiales).

Estos aspectos se registran como hechos que, para ser considerados, tienen que ser documentados como algo estático, agregable, con base en cálculos simples resumidos, replicables, que ignoran distinciones, sólo controlan, identifican y administran. “El método experimental es un método de manipulación que necesita cada vez más técnicas, las cuales permiten cada vez más manipulaciones” [Morin, 1984:36].

En el caso de Oportunidades, la evaluación se pensó junto con el diseño del programa. En 1998 se identificaron 506 localidades de tratamiento. Sin embargo, de manera aleatoria se decidió que en 186 de ellas, el programa empezaría en 2000. Éstas fueron localidades control (para determinar el contra-factual)” [SEDESOL, 2004].

La EIPS realizada al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa), ahora Oportunidades, es una de las experiencias internacionales en la evaluación de programas de transferencias en efectivo a familias pobres, condicionadas a ciertos comportamientos para promover la acumulación de capital humano, más elogiadas, porque permitió la recolección de datos de línea de base y en algunos casos el uso de un diseño experimental; porque se hizo una selección aleatoria de beneficiarios en la primera generación y se aplicaron métodos cuasi-experimentales en la segunda generación. Se evaluó el impacto y los procesos durante la implementación del piloto, y después una evaluación a nivel nacional [Rubio, 2004].

Con base en esta argumentación se prueba, según una evidencia empírica rigurosa bajo el método científico dominante, el impacto positivo del programa en la acumulación de capital humano y por consiguiente se apoya la expansión del programa y su supervivencia, por el efecto demostración que tiene a nivel internacional. La EIPS da apoyo político al programa y el programa representa un apoyo político para evaluaciones de impacto.

“Es especialmente significativo que la estadística, ciencia del error y del conocimiento aproximativo, que en procedimientos tan comunes como el cálculo del error y el límite de confiabilidad, opera con una filosofía de la vigilancia crítica y pueda ser frecuentemente utilizada como coartada científica de la sujeción ciega al instrumento” [Bourdieu, 1975:23].

Al producir y valorar los objetos, discursos y acciones de EIPS se sigue (IFI e instituciones de gobierno) una **estrategia de diferenciación**. Se busca distinguir la evaluación externa con un alto valor simbólico que supone un grado mayor de rigor científico, porque se basa en el diseño experimental como ideal del conocimiento, el cual sólo puede ser plenamente desarrollado y apreciado por individuos que posean un dominio de conocimientos sobre estadística y técnicas econométricas (capital cultural).

El esquema de conocimiento que se aplica, da prioridad a lograr una congruencia entre los sistemas de contabilidad, las estadísticas y las definiciones en el campo del desarrollo social. Se busca que las unidades de análisis sean intercambiables, para hacerlas legibles y poder comprender adecuadamente su situación con fines de fiscalización de la aplicación de los recursos públicos y políticos: controlar la disfuncionalidad que ocasiona la pobreza para que el sistema de mercado opere convenientemente.

La estadística es un referente imprescindible de la evaluación estandarizada por las IFI y las instituciones gubernamentales. Es presentada como parte de una estrategia racional, ligada a un proceso de toma de decisiones transparente y abierto al escrutinio, para lograr una administración de las políticas sociales orientadas a resultados. La estadística ofrece a la EIPS los datos para conocer cómo las instituciones públicas hacen buen uso del poder y de los recursos que les son confiados. En este sentido, la evaluación en el discurso formal de las IFI y de las instituciones del gobierno es tanto un mecanismo de aprendizaje y un factor crítico de éxito para manejar cualquier reforma de la gerencia pública, como también un incentivo para que los administradores públicos muestren capacidad de respuesta ante los retos del desarrollo.

Concomitante a la estrategia de diferenciación, las posiciones dominantes del campo de las prácticas evaluativas, se apoya una clasificación de las estrategias de investigación; es decir, consideran las formas simbólicas producidas en otros medios técnicos como incompletas, con resultados no generalizables o poco refinadas, pero muestran condescendencia al decir que las estrategias de investigación cualitativa son complementarias.

“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 [...].

Las ventajas de las evaluaciones cualitativas son su flexibilidad y la posibilidad de ser adaptadas específicamente a las necesidades del programa social, usando enfoques adaptables, y de mejorar en forma significativa los resultados de una evaluación, al proporcionar una mayor comprensión de las percepciones y prioridades de las partes interesadas, de las condiciones y procesos que pueden haber afectado las repercusiones de un programa.

Entre las principales desventajas se encuentra la subjetividad involucrada en la recopilación de datos, la falta de un grupo de comparación y la falta de solidez estadística... lo que hace difícil generalizar los resultados... La validez y confiabilidad de los datos cualitativos depende en gran medida de la habilidad metodológica, sensibilidad y capacitación del evaluador” [Baker, 2000:8].

“Cuando determinada visión desde un paradigma domina la actividad de una comunidad científica, no solo determina cuales son las teorías y leyes que se sostienen como válidas, sino también cuales problemas y métodos de solución son reconocidos como

científicos” (Piaget, J. y García, R., 1982:236,237). En el sondeo de opinión de encuestadores del estudio de caso, se obtuvo información sobre las características de las encuestas como instrumento de recolección de datos, que cuestionan la valoración del paradigma dominante.

“- Se requiere de un período de entrenamiento del grupo de trabajo intenso, para calibrar los criterios de aplicación del instrumento y de sistematización de datos.

- Aún después de la prueba piloto y el ajuste de la encuesta, se topa uno con dificultades, como en el momento de la codificación, porque no se pueden prever muchos casos que se dan en la práctica.

- Se desaprovecha mucha información que no se ve reflejada en la codificación cerrada del cuestionario. La gente sólo contesta lo que se le pregunta.

- El diseño demanda mucha precisión en la formulación de reactivos, y aún así el sentido de cada reactivo puede variar porque los marcos de referencia del encuestador no siempre empatan con los de la persona a la que se pregunta.

- Existen problemas para balancear la cantidad y calidad de información, se necesitan muchos datos pero esto repercute en prolongar el tiempo de aplicación del cuestionario. La gente no está dispuesta a invertir su tiempo en dar respuestas precisas.

- Algunos tipos de preguntas, sobre todo las relacionadas con la esfera económica y el tiempo prolongado de aplicar el instrumento –máxime si la encuesta es telefónica- hace que la gente se fastidie. No hay certeza en la utilidad de los resultados.

- Algunas preguntas sobre los ingresos de los hogares son comprendidas de maneras diferentes por personas diferentes. A veces tienen que hacer operaciones que uno no puede supervisar si están bien o no.

- La gente no se siente cómoda al verse interrogada, es evasiva y más bien es renuente a responder. Con los problemas de inseguridad de la ciudad todo les parece sospechoso, son muy susceptibles ante un cuestionamiento de algo que consideran suyo, privado.

- La gente busca quedar bien y a veces responde de acuerdo a lo que creen que satisface la expectativa del encuestador” [Respuestas del Sondeo de opinión realizado el 10 de mayo de 2004].

“En tanto no hay registro perfectamente neutral, no existe una pregunta neutral” [Bourdieu, 1975:63]. El cuestionario más probado 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 una situación de comunicación regulada por las normas sociales, más allá de la dimensión técnica del instrumento de recolección de datos.

El cuestionario lleva a cabo “exclusiones, no todas escogidas, y que son tanto más perniciosas por cuanto permanecen inconcientes: para poder confeccionar un cuestionario y saber qué se puede hacer con los hechos que produce, hay que saber lo que hace... lo que no puede hacer” [Bourdieu, 1975:66].

En el caso de la percepción de la calidad del servicio de ProEmpleo, no hay garantía absoluta de veracidad de lo que las personas dicen acerca de lo que piensan, sienten o perciben: el cotejo se hace empíricamente imposible. Esto no es porque los beneficiarios mientan, sino porque los pensamientos, los sentimientos y las percepciones sensibles, son afectados por estímulos internos y externos; y porque a la vez, muchas veces modelan sus respuestas las intenciones que no pueden ser razonadas.

Sin embargo, las posiciones dominantes en el campo de las prácticas de evaluación, definen restrictivamente que el cuestionario tiene un privilegio de objetividad, mientras que métodos tan codificados y probados como la investigación etnográfica con sus técnicas especializadas, son apreciadas sólo como complementarios y con una aproximación relativa.

Esta valoración del método experimental, se traduce en la promoción de una cultura de evaluación de los agentes que participan en las prácticas evaluativas como fiscalizadora de las políticas sociales. La importancia de llevar a cabo la evaluación, se argumenta sobre la base de que ofrece una garantía para ayudar a la población necesitada, a pesar de la escasez de recursos, procurando evitar efectos no deseados y para no crear dependencia; bajo un enfoque de administración centrado en la comparación costo / beneficio ante distintas opciones de proyectos, programas y políticas sociales.

“Tenemos en México exigencia democrática para dar buenos resultados de los programas gubernamentales y específicamente de los de carácter social, sostuvo el director general de Evaluación de Programas Sociales de Sedesol, Gonzalo Hernández.

El funcionario destacó que el gobierno del presidente Vicente Fox fue el primero⁵ en aplicar técnicas de evaluación a diversos programas sociales, para conocer los impactos de estos sobre la calidad de vida de la población beneficiaria.

Apuntó [Gonzalo Hernández] que en nuestro país se debe fortalecer la cultura de evaluación de impacto de los programas sociales, a fin de ir creando sistemas de evaluación y monitoreo que garanticen el eficiente uso de los recursos públicos y contribuyan a la creación de sistemas de información que coadyuven a optimizar la toma de decisiones de política pública.

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].

⁵ Habría que problematizar el enunciado de ser el primero respecto a qué, ya que se registran prácticas de evaluación de programas comunitarios desde la década de los setentas. Esta forma de narrativa incluye un héroe que se designa como el primero, el iluminado, el que se da cuenta, vs otros que no lo hicieron, que no se dieron cuenta, que son seguidores.

Un caso que expresa contradicciones en el proceso de valoración simbólica es el que se refiere a una institución académica de prestigio que entregue resultados de una EIPS a una institución gubernamental donde no se enfatice el provecho que la sociedad obtiene de la aplicación de una política social, causará una valoración no satisfactoria sobre el trabajo realizado por la institución evaluadora, la EIPS se recibe con desdén “porque no supo captar los beneficios que se han logrado”, esto conlleva que la institución gubernamental archive los resultados y condicione la elegibilidad de la institución evaluadora para próximas convocatorias para realizar estudios de EIPS.

6.2. Valoración simbólica: la importancia del “management”⁷

“La eficacia trabaja sobre medidas concretas... el gobierno efectivo puede obtener legitimidad, si no es efectivo no se le reconoce como legítimo, no hay credibilidad en el mismo” [Baena y Montero, 1995:118]. El conjunto de categorías de evaluación se estandarizan buscando la credibilidad sobre los beneficios de la política social.

Las prácticas de evaluación siguen la lógica de las instituciones gubernamentales de tipo jurídico e incorporan la lógica científica y tecnológica, pero además, se definen a partir de la lógica del *management*. La valorización del *management* se refiere a una cultura de eficiencia y eficacia para definir prioridades en materia de desarrollo, asignar recursos públicos (recursos fiscales) y utilizar esquemas de organización especializada. El número de estrategias y metas de la política social del 2001 al 2006, el número de instituciones gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil involucradas y el número de beneficiarios, crece junto con la conciencia de la eficacia y la eficiencia de la acción social del gobierno medida a través de la evaluación.

⁶ Hay un cruce entre la valoración simbólica y la valoración económica en la medida que el reconocimiento social que se otorga a los datos emanados de un estudio de EIPS abren la posibilidad de tener acceso a recursos para llevar a cabo la intervención social.

⁷ Paradigma norteamericano de la administración científica, pioneras en la organización de las grandes corporaciones industriales, difundido a nivel mundial en las escuelas de negocios.

Pero se trata de una visión de la administración pública desprovista de la pesadez y complejidad de un aparato obeso, repleto de requisitos innecesarios, redundantes y costosos, al respecto Luís F. Aguilar comenta:

“El consenso neoliberal, a partir de los años ochenta, ha representado un sismo en la estructura, funciones y operación de la administración pública [...]. El primer impacto fue de orden mental, de cultura [...], redimensionamiento, ajuste y privatización de los organismos públicos encargados de la provisión de bienes y servicios públicos para fines de compensación, desarrollo y seguridad social” [Lechner, 1999:136,137].

La valorización del *management* expresa una condena de la irracionalidad que provoca déficit de recursos, falta de coordinación interinstitucional y falta de control. El estado, para solucionar la problemática social, tiene que hacer uso de las técnicas del *management*: planeación, organización, evaluación y control. La evaluación es una herramienta para la estandarización eficiente de las instituciones públicas, incluyendo a instituciones gubernamentales y OSC a través del establecimiento de indicadores, metodologías, sistemas y mecanismos de evaluación.

“El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, superación de la pobreza: una tarea Contigo pondrá en marcha diferentes mecanismos que permitirán una medición transparente, democrática, veraz y oportuna de los avances o limitaciones de las estrategias y programas. Para ello se propone:

1. Establecer un sistema integral de información que permita conocer el desempeño, avances y rezagos, así como los impactos de los programas sociales.
2. Establecer metodologías de evaluación integral de los programas sociales por evaluadores independientes.
3. Definir un conjunto de indicadores que permitan identificar alternativas de mejora en el diseño y ejecución de los programas sociales.
4. Diseñar y aplicar esquemas de evaluación y mejora continua de los programas sociales, con participación de expertos y de la población interesada en general.
5. Fortalecer los mecanismos de participación social y la rendición de cuentas [Sedesol, 2001:70].

El *management* proporciona un poder de carácter instrumental para alcanzar una funcionalidad óptima. En la sección IV del PNDS ¿Cómo lo vamos a medir?, se incluye a la medición y evaluación del desarrollo social, como un círculo virtuoso en el que se interrelaciona por un lado, la planeación de recursos y la operación de programas sociales con la EIPS; y por otro lado, la EIPS se asocia con la posibilidad de formular políticas pública y apoyar la decisión respecto de la aprobación del gasto público.

En esta perspectiva, la administración pública y la coordinación social, se empatan como resultado de que la mayor diferenciación de los asuntos públicos, la creciente racionalización, la especialización y la descentralización, llevan a una amplia interdependencia organizacional basada en una estructura en red. El discurso del estado enfatiza el carácter participativo de esta nueva administración pública; sin embargo, soslaya algunos de los problemas que coexisten. Las instituciones gubernamentales no tienen ya un centro único, ni tampoco son sustituidas por otro subsistema social que sea dominante. En las prácticas de EIPS se observa que más bien se trata de un tejido social relacional y dinámico entre los distintos agentes sociales involucrados, que expresa la heterogeneidad e interdependencia de intereses de cada agente, el intercambio constante de información y la negociación o conflicto para atender los asuntos públicos.

“El influjo y la centralidad de un actor crece a medida que aumenta la importancia que tengan para los demás actores los recursos que él mantiene bajo su control” [Lechner, 1999:97]. En las prácticas de EIPS las instituciones de gobierno disponen de recursos económicos y legales y las OSC tienen la maestría para hacer intervenciones sociales y la información correspondiente, de aquí surge una tensión y negociación entre ambos agentes sociales. “El estado como evaluador de la adecuada administración de recursos públicos para el desarrollo social, no sólo vigila los mecanismos de asignación, sino que debe marcar el rumbo y concentrar la información sobre las intervenciones sociales” [Fragmento de una entrevista con una representante de instituciones gubernamentales].

Las prácticas de EIPS se acompañan de una concentración de la información en las instituciones gubernamentales, lo cual exige una estructura institucional mediante la cual se pueda procesar dicha información. Esta estructura sobrepasa la idea de un estado mínimo y reclama “la corresponsabilidad, la coordinación, cooperación entre los órdenes de gobierno, las organizaciones de la sociedad civil y las comunidades” [“Mensaje de la Secretaría de Desarrollo Social” en SEDESOL, 2001].

“Entre los mecanismos de participación en materia de evaluación de las políticas sociales, se promoverá la celebración de reuniones periódicas con el poder legislativo, y se llevarán a cabo foros regionales amplios de análisis sobre el desarrollo de las políticas sociales, en los que participarán representantes de los tres órdenes de gobierno, instituciones académicas, organizaciones de la sociedad, partidos políticos y medios de comunicación y los propios beneficiarios, así como la población en general que esté interesada.

Asimismo, se realizarán visitas de supervisión y monitoreo en campo, se aplicarán encuestas de opinión entre los beneficiarios de los programas de desarrollo social y humano para valorar si se sienten satisfechos con las acciones emprendidas; también se suscribirán acuerdos de coordinación con las organizaciones de la sociedad y con instituciones académicas para realizar trabajos.” [SEDESOL, 2001:116]

Se planea que las instituciones gubernamentales que inciden en el desarrollo social, se coordinen mediante grupos de trabajo. Un grupo normativo conformado por subsecretarios para hacer la planeación, seguimiento y evaluación de la operación de acciones para superar la marginación; y un grupo operativo conformado con los directores generales de cada dependencia, que integran una comisión técnica encargada de establecer los mecanismos de coordinación, de complementariedad y de evaluación para la toma de decisiones.

De esta manera la EIPS es parte de una estrategia para concentrar la información, procesarla y difundirla, pero sobre todo:

“Lleva a cabo una unificación teórica. Al situarse en la perspectiva del todo, de la sociedad en su conjunto, es responsable de todas las operaciones de totalización, especialmente mediante el censo y la estadística o mediante la contabilidad nacional, y de objetivación, mediante la cartografía, representación unitaria, desde arriba, del espacio o, sencillamente, mediante la escritura, instrumento de acumulación del conocimiento (por ejemplo con los archivos) y de la codificación como unificación cognitiva que implica una centralización y una monopolización en beneficio de los instruidos o de los letrados” [Bourdieu, 2002:105].

Este proceso de valoración simbólica de la evaluación, expresa una tendencia de la administración pública a volverse inseparable de la obtención de estadísticas procesadas por las ciencias sociales; se trata de un movimiento hacia la cientifización de la política, donde la evaluación es parte de sistemas expertos, administrados por profesionales, que incorporan signos simbólicos en los cuales se confía por el valor que se atribuye a la actividad científica.

“Nos dirigimos hacia universos en los que cada vez serán más necesarias las justificaciones técnicas, racionales, para dominar y en los que los dominados, a su vez, podrán y cada vez más tendrán que emplear la razón para defenderse contra la dominación [...]. Debido a que los progresos de la razón irán sin duda parejos con el desarrollo de formas altamente racionalizadas de dominación” [Bourdieu, 2002:158].

Sin embargo, en esta cultura hay sesgos y contradicciones. Por ejemplo en el estudio de caso, se identifica una tensión entre el criterio de evaluación basado en la relación costo

– beneficio promovido por las IFI y las instituciones gubernamentales en programas masivos de desarrollo social -que implican una inversión fuerte y por lo tanto, se tiene que comprobar desde la perspectiva financiera, que dan mejores resultados que otras opciones de desarrollo- y el criterio de evaluación de una OSC que lleva a cabo un seguimiento y medición detallada de los procesos de la intervención social, tal y como se describió en el capítulo dos.

Para el equipo de trabajo de una OSC, la experiencia le ha demostrado que el proceso de desarrollo del grupo objetivo es dinámico, con distintas fases que no son lineales; de ahí la necesidad de llevar bitácoras, expedientes por beneficiario, discutir avances en colectivo con especialistas y los mismos beneficiarios. Se trata de mantener una actitud de alerta a los cambios significativos de conducta de los beneficiarios de programas sociales. El sentido del trabajo dentro de una intervención social, está íntimamente relacionado con el nivel de reflexividad sobre la experiencia vivida. El proceso de intervención abarca desde la prevención, la atención de la situación en crisis, hasta la restitución de derechos y la incorporación a condiciones de bienestar de la población beneficiaria de los servicios que se prestan a través de la organización.

Se observa en el caso de ProEmpleo y otras OSC, una creencia en la capacidad de desarrollo de los individuos a los que dirigen sus servicios, que requiere de una mediación (intervención social) para movilizar o liberar dicha capacidad que se encuentra en estado latente. Se asume que la experiencia de intervención social del equipo de trabajo genera un conocimiento capaz de cubrir la brecha entre los beneficiarios y el desarrollo. Sin un espacio de reflexión sistemático, integral y profundo, esta creencia puede tender a despolitizar el campo del desarrollo, porque puede pasar por alto la determinación de las estructuras de desigualdad, derivadas de cuestiones ligadas con la perspectiva de género, de edad, de etnicidad y de racismo, entre otras.

El alcance de los proyectos de desarrollo operados por las OSC es micro social, y un aspecto valorado internamente, son las lecciones aprendidas a través de los hallazgos de la investigación - acción. La sistematización interna de las experiencias de intervención permite que la OSC desarrolle modelos para prestar el servicio que enriquecen y facilitan la

operación⁸. La información generada es parte del patrimonio de la organización, sin embargo tienen que compartirla con las instituciones gubernamentales como parte de las obligaciones de los actores sociales que proponen proyectos para ser financiados a través del Programa de Coinversión.

“Las obligaciones de los actores sociales serán:

- c) Presentar un informe parcial de avances que comprenda la mitad del período convenido y un informe final a la conclusión del ejercicio fiscal, de conformidad con el instrumento jurídico correspondiente. Los informes deberán entregarse, en los plazos y formatos, de conformidad con los Lineamientos Específicos del Programa, al INDESOL o a la Delegación de la SEDESOL en la entidad federativa que corresponda, y deberán ser ampliados o complementados cuando así lo solicite la instancia de la SEDESOL que corresponda.
- g) Proporcionar la información requerida para la elaboración de la evaluación interna y externa del Programa de Coinversión Social” [SEDESOL, 2005:5].

En cambio, el criterio de decisión que legitima una inversión pública para las IFI y las instituciones gubernamentales, se basa en una relación costo beneficio de parámetros administrativos tales como: cobertura, número de horas, presupuesto, entre otros. Este criterio, no incorpora información sobre el proceso de la curva de aprendizaje de la intervención social, que está conformado por los errores y aciertos de la experiencia vital. Es así que la calidad de los servicios de desarrollo, se mide en términos de apego a procedimientos desde la perspectiva del estado que mira el conjunto, de arriba hacia abajo y con un patrón tecnocrático, efecto de acuerdos institucionales que producen conocimiento y ejercen control sobre la población [Antrosio, 2002].

Otra contradicción en esta cultura de evaluación se observa en la tensión entre la relación IFI e instituciones gubernamentales.

“Lo que presenta el Banco Mundial es pesimista en cuanto a los datos de reducción de pobreza comparado con bajo crecimiento, pero esa relación no es necesariamente directa... no hay que olvidar que en la medición está como factor además del crecimiento la distribución.. la ventaja de las cifras son la transparencia y la posibilidad de evaluar el problema, cosa que no se hacía; otra puede ser que el gobierno cuenta con un punto de referencia para saber si en verdad hace algo lo cual lo expone a la crítica... la meta de nuestra política social es generar oportunidades y dotar de capacidades para acercar a la gente a los mercados y que tengan una remuneración” [Palabras de Miguel Székey,

⁸ Aún considerando la tendencia a la alta rotación de personal, debido a las condiciones del mercado de trabajo –los salarios son menos atractivos que en otros sectores-, la curva de aprendizaje -en función de la formación disciplinar y el tipo trayectoria seguida en procesos de desarrollo social- y el manejo de tensión propia de la dinámica de la provisión de servicios sociales, las experiencias de intervención constituyen un capital cultural de las OSC.

subsecretario de Prospectiva, Planeación y Evaluación de la SEDESOL, citadas en *El financiero*, 21 de abril 2005, sección Sociedad, pp.26].

Por otra parte, la política social y la construcción simbólica de lo público se desenvuelve a diferentes niveles y sectores del gobierno, con las OSC y los beneficiarios, supone negociación y coordinación y afecta la dinámica y fragilidad del “management”. Uno de los obstáculos latentes en las prácticas de evaluación es poner en riesgo las relaciones basadas en la confianza, debido a que como fue discutido en el capítulo dos, la prestación de servicios sociales exige una estructura de red de relaciones sociales entre diversos agentes involucrados, quienes pueden sentirse afectados por manipulaciones de la información en el proceso de evaluación, que pueden proyectar “éxito” de los resultados de un programa social en el corto plazo y con ello ganar reconocimiento social, pero al mismo tiempo significar la prevalencia de la simulación, sustituyendo la búsqueda de una mejora de las condiciones de vida efectivas.

“A veces parece que el gobierno nos pide que fabriquemos casos de éxito [registrar el número de negocios iniciados o mejorados que operen formalmente] para legitimar la asignación de recursos federales para el proyecto, pero los resultados que se obtienen de la intervención no son a corto plazo, no pueden verificarse en una lógica de causa y efecto. Esta percepción me parece ingenua porque desconoce todo el contexto que determina el ambiente de la intervención” [Fragmento de entrevista a un representante de OSC].

En segundo lugar, está el problema de la internalización de costos de evaluación, en el estudio de caso se vio que esta actividad no tiene ningún presupuesto formal asignado dentro de la OSC, pero es estratégico para cumplir con compromisos del Programa de Coinversión Social (PCS). Dicha situación pone en evidencia la posición diferencial de las OSC como agentes de desarrollo frente a otros agentes involucrados: en los presupuestos de las IFI y de las instituciones de gobierno hay partidas específicas para desarrollar esta tarea. También expresa que la dependencia de las OSC de los recursos federales es relativa, que hay una tendencia a desarrollar la capacidad de solucionar de manera autónoma los problemas. El fortalecimiento institucional representa ampliar la capacidad reflexiva sobre los sistemas funcionales, que haga viable la mejora de la administración y de la tecnología de información y sus estadísticas, programaciones, pericia, flujos entre percepción, decisión y acción, que en conjunto permitan a las OSC maximizar el aprovechamiento de sus

recursos independientemente de las fluctuaciones que pueda registrar el gasto social del gobierno.

En tercer lugar, el referente temporal de los actores involucrados puede debilitar el sentimiento de pertenencia y compromiso para superar la pobreza como ámbito de lo compartido. En la relación entre instituciones gubernamentales e instituciones académicas se observa que:

“Hay un grave problema con el acoplamiento de tiempos y la programación de la EIPS en las instituciones de gobierno y las instituciones evaluadoras externas, el año pasado los fondos del PCS se liberaron en el segundo semestre del año y los resultados y comprobación de gastos tenían que entregarse en la primera quincena del mes de diciembre por cuestiones fiscales. La EIPS incluye un conjunto de actividades difíciles de agotar en un tiempo tan corto con un nivel de exigencia tan alto” [Fragmento de una entrevista a un representante de institución académica].

Hay desfases también intrainstitucionales los cuales se explican, según René Millán, por la “diversidades de tiempos y consecuentemente arritmias en las cadenas temporales de un sistema y el otro” [Lechner, 1999: 67]. Para ilustrar esta condición, en el caso se registró la siguiente situación:

“Este año teníamos preparados los términos de referencia de las convocatorias del PCS desde el primer mes del año apoyados en la experiencia adquirida los dos años anteriores, sin embargo se publican en el Diario Oficial de la Federación hasta finales del primer cuatrimestre porque el área responsable de emitir las Reglas de Operación de este año con las modificaciones inherentes al padrón de OSC y de beneficiarios siguió otro ritmo. Este retraso nos pone en riesgo de ser sancionados al no ejecutar la aplicación de los fondos federales correspondientes de acuerdo al Programa de Egresos autorizado por Hacienda” [Fragmento de una entrevista a una representante de instituciones gubernamentales].

Otro tipo de tensiones se ubican entre los niveles de gobierno, en el caso de que el partido en el poder a nivel municipal no sea el mismo que a nivel estatal provoca entorpecimiento en los flujos de comunicación necesarios para una coordinación efectiva.

6.3. Valoración simbólica: la narrativización

Otro proceso de valoración simbólica de la evaluación, es la narrativización, que consiste en la proliferación de las pequeñas historias de los efectos de las políticas sociales

sobre los beneficiarios, es decir sobre sectores y grupos marginados de los beneficios de la modernidad.

En el Prefacio del libro del Banco Mundial *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?* “Mediante el uso de métodos participativos y cualitativos de investigación, en el estudio se presenta de manera muy directa, a través de la propia voz de las personas pobres, las realidades de su vida ¿Qué opinan los pobres acerca de la pobreza y el bienestar? ¿Cuáles son sus problemas y prioridades? ¿Cuál es su experiencia de las instituciones del Estado, los mercados y la sociedad civil? ¿Cuál es el estado de las relaciones entre los géneros dentro de los hogares y las comunidades?” [Banco Mundial, 2000:ix].

Se destaca por un lado la “autenticidad” e importancia de escuchar a los pobres, para que las IFI vean las pautas comunes de su comportamiento y con ellas poder trabajar con los países asociados en las estrategias de reducción de la pobreza; y por otro lado, el “sentar un precedente de participación de los hombres y mujeres pobres en los debates sobre políticas a nivel mundial” [Banco Mundial, 2000:4], como una estrategia de fortalecimiento democrático.

Se trata de una aproximación a la política social desde un referente textual, donde el narrador puede dar cuenta de estados de conciencia: sentimientos, pensamientos, percepciones. A través de esta narrativa de los beneficiarios de programas sociales, se difunde una manera de definir la identidad, necesidades y expectativas de los beneficiarios: “No me pregunten qué es la pobreza, ustedes la han visto frente a mi casa. Miren la casa y cuenten el número de agujeros. Vean mis utensilios y la ropa que tengo puesta. Examínenlo todo y describan lo que ven. Esa es la pobreza. – Un hombre pobre de Kenya, 1997” [Banco Mundial, 2000:30].

Otro ejemplo de narrativización como proceso de valoración de la evaluación, lo ofrece el siguiente relato del estudio de caso:

“- Rubén:

- Sí, manito. Vamos a pintar el taller

- Ese curso te está haciendo ser diferente.

- Puede ser, así que empezando y haciendo hermano: a trabajar. Tiremos a la basura aquellas cosas que no sirven. El pasado, pasado y a comenzar una nueva empresa” [Grabinsky, 2002:28].

En los “testimonios”, con el propósito de difundir “el arduo camino que los emprendedores han tenido que recorrer hasta lograr resultados positivos, pero sobre todo advertir en sus relatos que el punto de partida fue haber adquirido plena conciencia de que lo más importante es, sin duda, creer en uno mismo y confiar en los demás” [Grabinsky, 2002:7], ProEmpleo fundamenta el papel de agencia de los beneficiarios del programa de capacitación para microempresarios, para reconocer que las personas son responsables, que actúan o se niegan a actuar y pueden decidir hacerlo de muchas formas.

A estos relatos se los alaba por su elocuencia, por su capacidad de contar la “realidad” de los beneficiarios de los proyectos de desarrollo social, por su manejo de los detalles significativos. Se trata de un protagonista de los programas sociales, que da cuenta de las acciones porque ha intervenido directamente y que permite una reflexión posterior o simultánea a los acontecimientos relatados. La narrativa se centra en la expresión de unos elementos determinados que permite focalizar la atención hacia aspectos determinados en los que se manifiestan las acciones para combatir la pobreza y sus consiguientes efectos desde la perspectiva de un narrador que parece saber más.

Este proceso de valoración simbólica, sirve para dar fuerza a los planteamientos de participación social de las políticas sociales actuales asociadas con principios de ayuda recíproca y cooperación, donde las declaraciones de los beneficiarios dan legitimidad a las decisiones tomadas sobre objetivos, prioridades y estrategias que inciden en el desarrollo. El discurso, las acciones y objeto de la narrativa han sido efectivamente producidos para legitimar un estado de cosas, pero son presentados como si fueran copia fiel de la realidad. En los ejemplos presentados, las comillas, guiones de diálogo, nombre del agente del discurso más dos puntos son marcas de atribución que señalan gráficamente que el discurso que se reproduce ha sido pronunciado exactamente de esa forma.

Asimismo se observa el uso de formas verbales que sirven para denotar que ha habido un discurso, escrito o pronunciado. Expresiones que denotan espacio, tiempo, persona, del agente del discurso y su interlocutor, utilizando un estilo indirecto. Otros recursos son: la reproducción literal de ciertas palabras, muletillas y repeticiones. También se usan las alteraciones gráficas que marcan diversos énfasis, a través de la tipografía: letras cursivas, negritas, mayúsculas, signos de puntuación.

El proceso de valoración simbólica del desarrollo y su evaluación a través de la narrativización, no sólo se da en el lenguaje escrito sino puede valerse de una escenificación de los beneficios alcanzados por un proyecto de desarrollo social. Es el caso de una situación frecuentemente vivida en la administración pública; se trata de las visitas de funcionarios de nivel federal a las instalaciones donde se presta un servicio social operado por una OSC con fondos federales. Estas visitas se planean y acuerdan entre las instituciones gubernamentales locales, las OSC y los beneficiarios, en términos de un espectáculo, es decir montado para ser visto por otros.

“Ese día se engalana el centro de atención de manera esmerada; hay una asistencia mayor de beneficiarios; los representantes de la OSC hacen alusión al avance logrado señalando la trayectoria de los beneficiarios que constituyen los casos más exitosos. Se prepara una exposición formal del proyecto en la cual se destaca el fortalecimiento institucional alcanzado por la OSC. Concurren al lugar representantes de instituciones gubernamentales a nivel local de diversos sectores: educativo, de salud, con las cuales se han establecido acuerdos de colaboración” [Nota de la etnografía sobre la visita realizada a un centro de atención a población vulnerable en abril 2005].

La descripción narrativa que construye el objeto de las políticas sociales, es decir a los beneficiarios, es una manera de entender la problemática del desarrollo: sus límites y alcances, y al mismo tiempo proponer opciones de solución tales como el fortalecimiento institucional (de instituciones gubernamentales tanto como de OSC), nuevas tecnologías (focalización por ejemplo) y controles de la población (padrón de beneficiarios, padrón de OSC, entre otros), como parte del modelo de desarrollo que exige una transformación de los beneficiarios en sujetos modernos, es decir competitivos. Este modelo de desarrollo asume una teleología, que propone que los beneficiarios de las políticas de superación de la marginalidad y de la pobreza “más tarde o más temprano serán reformados; al mismo tiempo que reproduce la separación entre los reformadores [agentes del desarrollo] y quienes tienen que ser reformados” [Escobar, 1995:53,54].

El proceso de narrativización ofrece a la EIPS una visión panorámica de la marginalidad y de la pobreza como anomia que al pronunciarse toma cuerpo, se ubica en el espacio social. En el estudio de caso, se señala que sólo los participantes que elaboran un plan de negocios para emprender o fortalecer su propio negocio completan satisfactoriamente su “graduación como empresarios”. “Sabemos que hay externalidades que influyen para que los participantes tengan o no éxito en sus proyectos productivos, pero

no podemos ofrecer soluciones a este tipo de obstáculos” [Fragmento de entrevista con personal administrativo de ProEmpleo].

La definición de éxito en los negocios se asocia con el perfil de un empresario con cultura administrativa, y la OSC (ProEmpleo) se presenta como la instancia que puede guiar a los beneficiarios para que adquieran las competencias administrativas que les acerque a este perfil exitoso. ProEmpleo como un “buen médico” (mediador) puede curar la enfermedad social de los microempresarios que necesitan desarrollo y ayuda por no tener una cultura administrativa, y la fórmula de solución es voluntarista: el programa es accesible a todo el que “quiera”.

La valorización positiva hacia el microempresario como “buen administrador” implica que opera en el sector formal de la economía y que genera ganancias (es productivo); estos significados estigmatizan a los “otros”, es decir, quienes no siguen un enfoque profesionalizado de administración, indirectamente se perciben con un modo de vida reaccionario y primitivo, por oposición al espíritu de modernización del desarrollo valorizado oficialmente, el cual se orienta hacia la ganancia y el poder de la agencia. De esta manera el microempresario “se cristaliza dentro de una categoría social distintiva en el contexto del proyecto nacional de desarrollo” [Pigg, 1992:491], que reduce su identidad a un aspecto singular –competencias administrativas- que puede ser modificado.

Al valorizar la EIPS a través de los relatos de los pobres, de los microempresarios, en términos de una situación humana a la que se prometen soluciones técnicas es el principal medio para despolitizar la cuestión de la pobreza en el mundo actual.

“Al mismo tiempo que se hacen planes intencionalmente visibles, para que los desempeños [de la ejecución de dichos planes, programas y proyectos sociales] y sus resultados puedan percibirse sensiblemente y faciliten operaciones políticas que involucren atrincheramiento y expansión del poder de las instituciones del estado casi invisible bajo la cubierta de una misión neutral y técnica a la cual nadie puede objetar” [Ferguson, 1994: 255–256].

Atrás de la evaluación está el propósito de ampliar la gobernabilidad, en el sentido de ligar, multiplicar y coordinar las relaciones de poder bajo un esquema burocrático, de control de información, que modela las representaciones sociales sobre los beneficiarios de los programas sociales. La evaluación en este sentido, es un instrumento que aunque pueda revelar las debilidades, errores e incluso ineficacia de la política social, el proceso de

desarrollo que se enuncia a través de la narración de la voz de los beneficiarios “tiene un efecto importante en la producción de conocimiento y el ejercicio del poder sobre dicho conocimiento” [Antrosio, 2002:1110]. Algunas expresiones que ilustran esta situación se registraron en el estudio de caso:

“Me inscribí a los cursos, ya que mi manera de trabajar no iba de acuerdo con los correctos procedimientos de un emprendedor. Si deseaba poner mi pastelería, debía conocer más sobre el comercio y principalmente cómo llevar un negocio – dice Alicia.”

“Hoy puedo decir que gracias a la Fundación, que me dio el empuje para sentirme cada vez más seguro de mí mismo, las armas para enfrentarme al mundo de los negocios con el fin de generar día tras día más ingresos, y al consejo de que trabajar por cuenta de uno mismo requiere mantener una fuerte disciplina, tal como si se labora en cualquier oficina ... nuestro negocio prospera y mi forma de vida vuelve a ser como fue en ese 1996. Ahora nadie me puede despedir. Nadie me puede liquidar. Ahora soy mi propio patrón y todo lo que construya será en beneficio propio y de nuestra familia. Así se vive mejor y mucho más tranquilo” [Grabinsky, 2002:150,164].

Con los testimonios se pretende demostrar que el programa tuvo el impacto deseado: montar una empresa. En paralelo se prescribe que muchas veces el dinero no es la mayor limitación sino la falta de claridad hacia dónde y cómo se dirige la persona. Los beneficiarios utilizan los términos del desarrollo y la modernidad: “correctos procedimientos”, “conocer cómo llevar el negocio”, “armas para enfrentar al mundo de los negocios” aluden a la aplicación de la administración científica; “más seguro de mí mismo”, “mantener una fuerte disciplina”, “ser mi propio patrón” para referirse al espíritu moderno. Este conjunto de expresiones conforman una cultura que de acuerdo con Antrosio es:

“Una cultura de hibridación que se convierte en un tema político en vez de un aspecto solamente empírico que identifica lo que la gente hace como agente creativo... la gente usa los términos del desarrollo y la modernidad para resistir y subvertir las constricciones de jerarquías sociales” [Antrosio, 2002:1121] excluyentes.

Las instituciones gubernamentales con la EIPS construyen imágenes de los beneficios de la política social, del gobierno y de las OSC; estas últimas se vuelven fundamentales para la recuperación de la credibilidad. Tener credibilidad en política equivale a la gobernabilidad, la incredulidad lleva a la ingobernabilidad. “En la construcción de la imagen y de la credibilidad es fundamental tomar en cuenta que ésta responde a un conjunto de creencias y asociaciones y, por lo tanto, es guiada por la” [Baena

P., G. Y Montero O., S., 1995:113] imagen que ya tiene formada el público sobre los beneficios [lenguaje de contención] y la credibilidad que ésta provoca, la cual ya anticipa una dirección posible.

6.4. Valoración simbólica: la participación democrática

El lema del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, “Superación de la Pobreza: una tarea Contigo”, expresa las bases sobre las que se apoya la política social: la corresponsabilidad, la coordinación y la cooperación entre órdenes de gobierno, OSC y comunidades. El mensaje del Presidente Vicente Fox con el que abre dicho Programa Nacional manifiesta: “Hoy gobierno y sociedad compartimos la responsabilidad histórica de crear las condiciones para que ningún mexicano quede al margen del desarrollo”.

La participación ciudadana “remite a la relación que existe entre los individuos y grupos con el estado. Esta relación pone en juego el carácter público de la actividad estatal. Se trata de prácticas que implican la intervención de ciudadanos en actividades públicas” [Ramírez S., J.M., 2000:351]. En el discurso de las IFI y de las instituciones gubernamentales la evaluación, es una herramienta de vigilancia ciudadana sobre el uso de los recursos públicos y el apego a la normatividad vigente; así como, para conocer el trabajo social realizado y reconocer cómo lo perciben los destinatarios. La evaluación está ligada con el derecho de la sociedad y la obligación de las instituciones gubernamentales, a la rendición de cuentas sobre los asuntos públicos.

“La participación había sido frecuentemente una base dentro de la comunidad de las ONG⁹, pero quizá lo más significativo del cambio de la década de los noventas, ha sido que el discurso de la participación rápidamente ha llegado a ser parte de los objetivos oficiales de los gobiernos y de las agencias internacionales de desarrollo” [Williams, 2004:556, 557].

⁹ NGO (non governmental organizations) en el original.

La valorización simbólica de la EIPS, como una forma de participación democrática se funda en la inclusión, tanto de los beneficiarios de los programas sociales como de las OSC que los operan, en los procesos evaluativos. Respecto de la participación de los primeros, en el inciso anterior se habló de la importancia de la narrativa de las voces de los beneficiarios para demostrar la participación popular en los programas de desarrollo, como expresión de apertura y transparencia. En el discurso de la participación, se legitima la decisión de las instituciones gubernamentales y la delegación de la ejecución de acciones en la OSC, incorporando testimonios de los beneficiarios elegidos tras de un proceso que tiene las siguientes características:

a) Es una **selección**, de acuerdo a las prioridades y predisposiciones de los agentes sociales dominantes en el campo de las prácticas evaluativas. La información que se registra está limitada de acuerdo a las reglas, que impusieron los expertos que diseñaron desde su gabinete el instrumento para recopilar datos, las preguntas y formas de preguntar. La tendencia observada en el estudio de caso es que las respuestas, en general se adaptan y no desafían las categorías de quienes preguntan.

b) Es una **simplificación**, para racionalizar los tiempos de aplicación de los instrumentos para recopilar datos de primera mano, no importando los contenidos que quedan fuera.

c) Es una **sobrevaloración** de los resultados, por el ambiente de comunicación entre el investigador y el objeto de estudio (los beneficiarios), a lo largo del proceso de investigación aplicada, en el cual el primero tiene una posición de poder frente al segundo, resultado de la capacidad de imponer la importancia de los asuntos a estudiar, el ritmo, el tiempo, el lugar de la comunicación.

d) Es una **reafirmación** de los referentes conceptuales de los evaluadores reconocidos como “expertos”.

La participación de los beneficiarios en la evaluación, se circunscribe a opinar sobre el programa social en el que están involucrados. Esta opinión se registra dentro de un proceso analítico, que tiende a reforzar y reafirmar “la realidad”, según el discurso institucionalizado de catalogar a los beneficiarios como: pobres, vulnerables, como los objetos de desarrollo que necesitan ser empoderados para hacer su propio desarrollo. El

discurso de la participación, generalmente se construye a través de entrevistas planeadas en las cuales se observa que:

“El poder y la iniciativa recae en el entrevistador. Los cuestionarios se ‘administran’ como drogas; son algo que se hace a la gente, a la persona entrevistada. El entrevistado es un ‘contestador’, una persona que reacciona. El latín *respondere*¹⁰ significa regresar algo por algo. Las preguntas y categorías son aquellas del entrevistador, quien también registra la ‘respuesta’.

La dominación se construye de arriba hacia abajo en las entrevistas... [] lo que se registra resulta de, y sufre la distorsión de, una interacción de arriba hacia abajo que es verbal y frecuentemente de ojo a ojo. Los entrevistados son alguna manera intimidados, atemorizados y tratados deferentemente. Lo que se dice es un artefacto social de dicha interacción de arriba hacia abajo.

La prudencia y la presentación del sí mismo pueden llevar a mentiras y evasiones. Los entrevistados frecuentemente saben o sienten las respuestas que se espera de ellos, y los entrevistadores saben lo que sus superiores desean encontrar... []

Los entrevistadores, como la posición de arriba, juegan el papel de constructores de la realidad” [Chambers, 1999:94].

En el PNDS 2001-2006, con base en la Constitución y en la Ley de Planeación, se establece como propósito del desarrollo superar la pobreza y como uno de los objetivos específicos: fortalecer el tejido social, fomentando la participación y el desarrollo comunitario. Sin embargo, esta participación se condiciona a una decisión libre de actuar en consecuencia, más que referirla a una lucha política. La comunidad es un eufemismo que oscurece las diferencias de poder local. De la misma manera, ligar la participación a la modernización como estrategia para incorporar a los marginados a los beneficios del mercado, impide ver los intereses y conflictos puestos en juego en el modelo de desarrollo con enfoque de mercado.

Como afirma Ferguson en su libro *The Antipolitics Machine*, los programas de desarrollo frecuentemente tienen un impacto bajo o nulo de acuerdo a los objetivos planteados, sin embargo paralelamente a estos fracasos relativos, hay efectos importantes colaterales tales como la ampliación del control del estado sobre la población. Es el caso del padrón de beneficiarios de proyectos financiados por el Programa de Coinversión Social (PCS) y la cédula de registro único de OSC, los cuales son requisitos para las OSC que aplican para obtener fondos del PCS. Dichos requisitos son presentados como servicios de información que cumplen el derecho ciudadano a la información, pero que al mismo tiempo representan un capital simbólico para las instituciones gubernamentales. Estos efectos

¹⁰ Tal cual aparece en el texto original

colaterales del ejercicio del poder tienen un carácter instrumental o pragmático para mantener el control político.

La evaluación, como estrategia de participación social muestra una capacidad de reforzar y expandir el poder burocrático sobre una comunidad imaginada y convocada a partir de su incidencia como referente: “los beneficiarios”. Asimismo se convierte en la razón de ser de la acción coordinada por el estado, la cual impone una percepción de la pobreza y marginación como algo técnico y solucionable dentro del sistema de mercado.

Bajo el principio de la participación las práctica evaluativas, trasladan la responsabilidad de las consecuencias de los proyectos sociales lejos de las IFI y de las instituciones gubernamentales, depositándola en las OSC y la gente que participa en dichos proyectos. Las IFI y las instituciones gubernamentales sólo son facilitadoras, mientras que la eficiencia y efectividad se mide a través del desempeño de las OSC, la cobertura y la percepción de la calidad de los servicios sociales ofrecidos, según los beneficiarios. Cualquier responsabilidad sobre el fracaso de un programa social es desplazada del nivel macro social hacia el nivel microsocioal de la incidencia de personas concretas, re – localizadas como malos usuarios o participantes del programa de desarrollo, el cual puede seguirse manteniendo en el futuro, independientemente de dichos fracasos.

Desde otra perspectiva, este proceso de valoración simbólica reviste ciertas contradicciones, ya que los beneficiarios pueden proyectar sus valores e intereses, muchas veces en conflicto con los de los evaluadores y sus referentes institucionales, a través de comportamientos que obstaculizan, contaminan los procesos de recopilación de datos. En el estudio de caso, se registraron algunas “no respuestas” que manifiestan la simplificación que lleva a cabo la EIPS, al estandarizar las respuestas de acuerdo a patrones preestablecidos, pero que al mismo tiempo es una manera de negar la importancia del contenido de la respuesta obtenida porque se salió del encuadre de la pregunta, o porque la problematizó.

“Con frecuencia cuando la gente era interrogada sobre el impacto del programa de capacitación proporcionaba respuestas vagas; si se le forzaba a seleccionar un indicador de impacto en términos económicos precisos, casi seguro su contestación era que no sabía. Por otra parte, algunos de los entrevistados querían compartir aspectos fuera de los reactivos predeterminados, pero no había donde anotar esa información, y no se les permitía expandirse porque entonces demoraba mucho tiempo aplicar el instrumento” [Fragmento de entrevista con evaluadores externos de ProEmpleo].

Esta “no respuesta” también evidencia una resistencia ante la dominación; el disimular, ignorar, dar una respuesta falsa, es una forma de valorización negativa de la EIPS, no se le considera como una forma de participar sino como una intrusión a la vida de las personas. Contra el sujetamiento, que representa el ser abordado como beneficiario del programa de desarrollo social, el entrevistado confronta de manera indirecta con la “no respuesta” el que se le atribuya una identidad sólo referenciada a la incidencia en una actividad pública, en la cual se le asigna un papel distintivo: “beneficiario, pobre, vulnerable”, que lo diferencia de los otros “no beneficiarios” de la política social, “ricos y no vulnerables” puesto que la “identidad se elabora dentro de un sistema de relaciones que oponen a otros grupos con los cuales está en contacto” [Giménez, 2002:41], que son los patrocinadores del desarrollo. Es en la interacción de las prácticas evaluativas, bajo los marcos sociales que constriñen las relaciones de acuerdo a las posiciones en ese campo social, que se orientan las representaciones y opciones de la participación democrática.

La efectividad y relativa eficiencia de las OSC para operar los proyectos que instrumentan la política pública, es fruto de una percepción de las OSC como “estáticas y neutrales, herramientas que las autoridades utilizan para sus propósitos y que sólo se encargan de llevar a cabo su política” [Alba Vega, C., 1991:10]. Las instituciones gubernamentales disponen de la capacidad de asignar recursos pero necesitan de las OSC, las cuales tienen que “negociar tanto el flujo de recursos como el gasto legítimo” [Alba Vega, 1991:19].

Una vez que se ha publicado la convocatoria para presentar proyectos del PCS, en las instituciones gubernamentales responsables, se percibe la preocupación de que se presenten suficientes proyectos para decidir cuáles serán elegibles y de éstos cuáles se apoyarán. Empiezan a llamar a OSC y a instituciones educativas y de investigación que pudieran presentar proyectos para alentarlas a hacerlo. Cuando se presenta una organización que desea aplicar al PCS se le proporciona un adiestramiento sobre cómo llenar el formato para que sea alineado a las expectativas de las áreas fiscalizadoras internas y externas.

Por su parte, la OSC que aplica para el PCS, debe disponer de una cultura de administración de proyectos, además de la especialización en la intervención que realice, para ser capaz de representar en el lenguaje financiero el costo del proyecto y requisitar adecuadamente el formato respectivo [Etnografía de mayo 2005].

La evaluación cristaliza la dinámica de las negociaciones entre los diferentes agentes sociales involucrados.

“Una vez dictaminados los proyectos elegibles, para proceder a la aprobación y entrega de recursos, se llevan a cabo un conjunto de ajustes sobre las metas y presupuesto del proyecto. Las metas deben contribuir a los objetivos de la política social y los presupuestos ceñirse a las reglas de operación de los programas sociales gubernamentales y los lineamientos específicos. Los ajustes que se lleven a cabo tienen que considerar la forma como será evaluado el proceso, resultados e impacto del proyecto” [Entrevista a representante de instituciones gubernamentales].

Phillip Quarles Van Ufford, precisa que en las políticas de desarrollo lo importante no es ofrecer resultados sino clamar por más acciones en una forma convincente. “Las discusiones son en primer lugar de tipo normativo. Se busca el consenso sobre el contenido ideológico de las acciones de desarrollo” [Alba Vega, 1991:20]. “Los dictaminadores se fijan en que las palabras utilizadas en la propuesta de la OSC sean las mismas que las palabras en las que se enuncia la convocatoria” [Etnografía del caso ProEmpleo].

La EIPS representa para las OSC una plataforma para mostrar que las decisiones tomadas se apoyan en una claridad de prioridades acordes con las de las instituciones gubernamentales. La EIPS es un espacio donde OSC y las instituciones gubernamentales aportan “la tan necesaria ‘retroalimentación’ y el ‘proceso de aprendizaje’ para impulsar la descentralización” [Alba Vega, 1991:78] de la política social. El mostrar resultados positivos de la intervención social garantiza la continuación de la asignación de fondos y con ello la autonomía relativa de la OSC.

La interdependencia entre OSC y las instituciones gubernamentales se ve repetida en la interrelación entre las OSC y los beneficiarios. La importancia relativa que adquiere una OSC y la posibilidad de acceder a recursos públicos depende de su capacidad organizativa y su especialización en la intervención social; pero sobre todo, de su capacidad de convocatoria para organizar las demandas y expectativas sociales de individuos y grupos, y convertirlos en una comunidad de beneficiarios.

La disposición de estos agentes sociales para intercambiar información útil para la evaluación es una expresión de una participación relativamente activa, aunque dirigida por las posiciones dominantes en este campo, que va “más allá de la mera asignación por parte del mercado y del control jerárquico que ejerce el estado” [Lechner, 1999:81]. Este intercambio implica la estructuración de redes sociales a partir de una definición colectiva de las dimensiones de los problemas del desarrollo, aunque sea de manera transitoria, en

términos muy estrechos, y orientada a la búsqueda de beneficios propios de cada agente social involucrado.

Siguiendo la reflexión de Messner sobre la tendencia a estructurar redes como innovación institucional, dado que los actores sociales de manera aislada no cuentan con todos los recursos necesarios para satisfacer sus intereses, la participación genera aprendizajes para optimizar la forma de organizarse, para defender intereses frente a los demás interlocutores porque la interacción no es equivalente a una cooperación armoniosa o simbiótica, tal como fue discutido en el capítulo cuatro cada agente social ocupa una posición diferente en el campo de prácticas evaluativas.

En esta perspectiva Williams advierte que paralelamente al “sujetamiento que realiza la participación social en los programas de desarrollo, estos sujetos obtienen nuevas oportunidades de hacerse visibles y que las consecuencias de esta visibilidad están lejos de poder ser predeterminadas” [Williams, 2004:560] por la influencia de uno sólo de los agentes sociales involucrados. La EIPS puede abrir nuevos espacios de acción política, al considerar que la orientación hacia un mayor rigor científico en la información puede ofrecer un material rico para el análisis de su papel institucional y sus efectos. También puede ayudar a establecer mejores condiciones para la negociación entre los diferentes agentes involucrados en el desarrollo y su evaluación.

El destino de la evaluación no está asegurado, su proceso no es algo totalmente conciente, intencionado, maquiavélico, teledirigido por un grupo de interés. El bajo compromiso de algunos actores en el campo del desarrollo –sea una OSC que no se fortalece institucionalmente o sean beneficiarios que salen de un proyecto sin alcanzar el propósito deseado-, expresan formas pasivas de resistencia de la “tiranía de la participación” [Williams, 2004:565].

6.5. Valoración económica

La valoración económica es el proceso mediante el cual se asigna a las formas simbólicas cierto valor de intercambio en un mercado. La EIPS se constituye en mercancía, es decir en un bien, simbólico, implicado en transacciones favorecidas por el estado.

El proceso de valoración económica de la evaluación es muy reciente. La rendición de cuentas sobre el gasto público destinado a programas de desarrollo social, no era obligatorio hasta el 2000 cuando además de haber sido implementadas reglas de operación de programas estratégicos de combate a la marginación, se determinó que tenían que estar acompañados de una evaluación sobre los resultados que producían [Fragmento de entrevista con personal de proyectos sectoriales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público].

A partir de entonces, se puede analizar cuánto se está dispuesto a pagar por la evaluación, para adquirirla o controlarla como un bien simbólico. Se puede observar en las licitaciones para efectuar una evaluación, que según la importancia estratégica del programa de que se trate, se asignará cierto valor económico. Por ejemplo, en la evaluación del programa Progresá, hoy Oportunidades

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

Aunque se desconoce el monto de los recursos destinados por el gobierno de Ernesto Zedillo para su evaluación, puede asegurarse sin temor a cometer grandes errores, que éste debe de haber sido muchas veces superior a lo que se destinaba a la EIPS antes referidos, a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), que fluctuó alrededor de los \$200,000 a \$550,000 para el año 2002, en el caso del INI. El otro aspecto que cabe resaltar es que el gobierno no les confió la responsabilidad de su evaluación a los propios conacionales, sino que recurrió al empleo de organismos internacionales” [Cardozo,2003:151].

La asignación diferencial de presupuestos para el desarrollo de EIPS a instituciones académicas se traduce en los términos y alcances los estudios se llevan a cabo. El proceso de valoración económica se da en un campo de fuerzas donde los participantes, es decir las instituciones académicas que llevan a cabo la evaluación externa de los programas sociales, ocupan diferentes posiciones.

“Mientras que, las evaluaciones nacionales (por sus limitados recursos) emplean sólo técnicas de encuesta, con mínima representatividad, aplicadas a una muestra de beneficiarios, entrevistas con funcionarios, observación directa y cálculo de algunos indicadores socioeconómicos, la evaluación del Progreso permitió un diseño experimental, mucho más costoso, que garantiza el mayor rigor en la identificación de relaciones causales entre el programa y los efectos identificados, con mediciones antes – después y la discusión en grupos focalizados (médicos, enfermeras, promotoras, profesores, etc.) además de las técnicas tradicionales empleadas por los anteriores” [Cardozo, 2003:151].

Para aproximar una idea sobre los costos y la administración de distintos proyectos de evaluación se pueden considerar los siguientes parámetros:

“El costo promedio estimado de realizar evaluación de impacto [...] puede llegar a 433 mil dólares. Siendo el costo mayor, [...] el de la recopilación de datos que representa en promedio el 53.3% del total. La evaluación de Progreso (Programa de salud, educación y alimentación de México) en una primera etapa [...] costó más de tres millones de dólares y fue realizada por evaluadores externos [...] representan alrededor del 0.001% del costo total del programa” [Medina, 2002:3].

“Las evaluaciones de impacto en proyectos sociales raramente supera un cuatro o cinco por ciento del costo total de un programa o proyecto” [Medina, 2002:4].

La valoración económica de la evaluación, tiene implicaciones técnicas ligadas con la valoración simbólica del rigor de la ciencia que ya se ha explicado anteriormente. También tiene un efecto de reconversión simbólica en cuanto a que las instancias evaluadoras externas internacionales, ofrecen más garantías de legitimación de las políticas sociales y sus programas por una característica colateral de su prestigio académico y ética profesional: puede confiarse en ellas. El siguiente caso ilustra lo anterior:

“La EIPS que realizó Harvard sobre el Programa del Seguro Popular es una estrategia de ‘blindaje’ del Programa, en cuanto que asegura que serán considerados sus resultados como válidos más allá de esta administración, lo cual proporciona una ventaja en el cabildeo con otros programas sociales de grupos de interés opuesto al grupo en el poder actualmente [se refiere al año 2004]. Aunque algunos diputados federales ni siquiera leen [los reportes de EIPS], el presentar así los resultados del programa facilita la autorización de los presupuestos para los siguientes ejercicios. Por ser una iniciativa presidencial es importante asegurar que no habrá reclamos posteriores que pongan en riesgo la honorabilidad de su conducción. Su costo naturalmente fue de millones de dólares” [Entrevista con representante de instituciones gubernamentales].

En el discurso de las IFI y las instituciones gubernamentales estas evaluaciones, confieren a los programas sociales el estatuto de ejemplos mundiales de combate a la pobreza y la marginación, por lo cual es necesario tener documentados los análisis que demuestren su viabilidad para que otras naciones los adopten.

Este proceso de valoración económica de la EIPS, en el cual las instituciones gubernamentales solicitan una evaluación externa de los programas sociales, está estrechamente ligado al proceso que sigue una estrategia de diferenciación en la cual, se seleccionan los evaluadores que puedan cumplir con los requisitos de pericia y prestigio reconocidos socialmente para que su labor y resultados sean considerados importantes y valiosos, y con ello se busca obtener una legitimación del programa en cuestión.

La pericia y el prestigio de las instituciones académicas internacionales, apoyados en el capital simbólico del rigor científico del paradigma positivista dominante, permite que se imponga un precio de primera calidad para la producción de la EIPS, y que esto provoque que haya más solicitudes para que realicen evaluaciones posteriores; para que obtengan lealtad de parte de quienes pagan los estudios, debido a que estas instituciones gubernamentales ven reafirmada de esta manera su autoridad.

En términos de mercado “la diferenciación aumenta la rentabilidad cada vez que el precio adicional que impone el producto supera los costos añadidos de lograr la diferenciación. Ésta no tiene éxito cuando los compradores no valoran suficientemente las características adicionales como para comprar el producto en cantidades lucrativas. Y la diferenciación no es redituable cuando la prima que los compradores están dispuestos a pagar en el precio no cubre los costos adicionales de lograr las características distintivas de la marca” [Thompson y Strickland, 1999:119].

El enfoque de la diferenciación-especialización de la valoración simbólica basada en la universalización del rigor de la ciencia experimental, es reconvertido en un poder económico. “Actualmente la ciencia se ha convertido en una institución poderosa y masiva en el centro de la sociedad, subvencionada, nutrida, controlada por los poderes económicos y estatales” [Morín, 1984:36].

Las instituciones académicas se convierten en un importante componente del tercer sector; al llevar a cabo las EIPS contribuyen a dar cuerpo a la corresponsabilidad, transparencia y rendición de cuentas de la política social, al jugar un papel funcional de investigación, consultoría y procesamiento de información. La especialización estrecha cobra mayor importancia porque puede ser reconvertida en ventajas competitivas: las instituciones académicas internacionales –Yale, Harvard, Massachusetts Institute of Technology (MIT), Instituto del Banco Mundial, Internacional Food Policy Research Institute (IFPRI), entre otras- logran su diferenciación, es decir crean valor simbólico, con

sus publicaciones, la tradición en investigación, los premios Nobel, los laboratorios, el nivel de sofisticación, propiedad y actualización de su tecnología, etc., que proporciona una barrera de entrada para otras instituciones académicas, tales como algunas universidades nacionales privadas y públicas, que no son percibidas al mismo nivel de excelencia de las primeras.

La selección de los evaluadores externos internacionales se basa sobre todo en la percepción de señales como la reputación transmitida por opiniones de las IFI, cuán conocidas son a nivel internacional, la calidad de su infraestructura, su imagen, el inventario de estudios que han llevado a cabo, su participación en la generación de conocimiento, su antigüedad, el aspecto y personalidad de sus académicos.

“La tasa de intercambio explícita, bajo una forma de precio, es lo que hace posibles la calculabilidad y la previsibilidad: sabemos a qué atenernos” [Bourdieu, 2002:165]. Sin embargo, lo que no se explicita en el caso de programas estratégicos, es su poder de legitimación de una administración pública. Esta es la situación de la EIPS de Progreso, hoy Oportunidades. La EIPS es objeto de intercambio económico basado en un intercambio simbólico.

“Para que un intercambio simbólico funcione es necesario que ambas partes tengan categorías de percepción y de valoración idénticas” [Bourdieu, 2002:170].

Hay valoraciones simbólicas que se reconvierten en valoraciones económicas: “Para que la alquimia funcione es necesario que esté apoyada por toda la estructura social, y por tanto por las estructuras mentales y las disposiciones producidas por esa estructura social; tiene que existir un mercado para las acciones simbólicas correctas, tienen que haber recompensas, beneficios simbólicos, a menudo reconvertibles en beneficios materiales, tiene que poder ser interesante el desinterés” [Bourdieu, 2002:171].

Se observa que mientras que las instituciones académicas internacionales de investigación aplicada tienen una larga experiencia en la “venta de sus servicios de consultoría”, todavía en las instituciones académicas nacionales prevalecen ciertos tabúes en cuanto a asignar precio por la investigación aplicada que realizan.

“Se solicitó la investigación etnográfica sobre los usos y significados del crédito para complementar la evaluación de impacto de carácter cuasi-experimental realizada sobre el programa de microcrédito, a sugerencia expresa de la IFI que financia la EIPS. La institución académica seleccionada tiene una larga historia de investigación aplicada pero no pagada por un organismo externo, por lo que presentar una cotización fue un camino difícil porque se consideraba que comerciar con el conocimiento no era correcto. Para la asignación de remuneración para los asistentes de investigación se aplicaban los mismos criterios que privaban en la comunidad

universitaria donde la disponibilidad de recursos para este trabajo está muy restringida; el “*overhead*” se planteaba como una obligación impuesta por el departamento de finanzas de la universidad. No se tomaban en cuenta parámetros de mercado ni se imaginaba que un costeo bajo del proyecto podría producir sospechas de falta de solidez del mismo” [Entrevista a representante de institución académica nacional].

La valoración económica de la EIPS representa una oportunidad de generar aprendizaje organizacional para la institución académica, porque costear un proyecto significa no sólo tener claridad sobre las actividades a realizar, sino tomar conciencia, explicitar y documentar su valor comercial. Pero sobre todo implica la identificación de los factores diferenciales de éxito que pueden asegurar una posición en el campo de las prácticas evaluativas, en particular y de las prácticas de investigación aplicada en general. En el caso de las instituciones académicas nacionales, el ejercicio puede expresar los usos de su potencial de investigación como capital tecnológico, los métodos, las aptitudes, las rutinas y el conocimiento práctico acumulado capaces de potenciar los hallazgos de investigación. Así como el capital social, que representa la red de relaciones con investigadores locales, organizaciones, formas de sociabilidad que le confiere una ventaja competitiva sobre instituciones extranjeras.

“La fuerza asociada a un agente depende de sus diferentes cartas de triunfo, a veces llamadas *strategic market assets* –factores diferenciales de éxito (o de fracaso) que pueden asegurarle una ventaja en la competencia-, es decir, más precisamente, del volumen y la estructura del capital que posee, en sus diferentes tipos: capital financiero, real o potencial, capital cultural (que no hay que confundir con el ‘capital humano’), que puede especificarse como capital tecnológico, capital jurídico y capital organizativo (incluido en él el capital de información sobre el campo), capital comercial, capital social y capital simbólico. El capital financiero es el dominio directo o indirecto (por medio del acceso a los bancos) de recursos financieros que son la condición principal (con el tiempo) de la acumulación y la conservación de todas las otras formas de capital. El capital tecnológico es la cartera de recursos científicos (potencial de investigación) o técnicos (métodos, aptitudes, rutinas y conocimiento práctico únicos y coherentes, capaces de disminuir el gasto en mano de obra o capital o aumentar el rendimiento) susceptibles de ponerse en juego en la concepción y la fabricación de los productos. El capital comercial (fuerza de venta) obedece al dominio de redes de distribución (almacenamiento y transporte) y de servicios de marketing y posventa. El capital social es el conjunto de los recursos movilizados (capitales financieros, pero también información, etc.) a través de una red de relaciones más o menos extensa y más o menos movilizable que procura la ventaja competitiva al asegurar rendimientos más elevados de las inversiones. El capital simbólico radica en el dominio de recursos simbólicos fundados en el conocimiento y el reconocimiento, como la imagen de marca (*goodwill investment*), la fidelidad a la marca (*brand royalty*), etc.; poder que funciona como una forma de crédito, supone la confianza o la creencia de quienes lo padecen porque están dispuestos a otorgar crédito” [Bourdieu, 2001: 222].

La valoración económica de la EIPS, tiene repercusiones en las relaciones sociales de este campo debido a que:

- Refuerza las posiciones dominantes del campo de las prácticas de EIPS como espacio de tensión dinámica entre posiciones que disfrutaban de influencia relativa en el proceso de toma de decisiones sobre políticas públicas, pero que tienen que contender con otras posiciones. Es el caso de las instituciones académicas internacionales y nacionales; fortaleciendo el “know how” que incluye la pericia en la investigación aplicada con especialización temática, y un fortalecimiento organizativo (donde se considera el conocimiento sobre costos como algo estratégico).

- Lleva a la realización de ciertas formas de actuación que diluyen la línea divisoria entre lo público y lo privado. La EIPS es una acción pública que tiene un precio en términos de las relaciones de mercado (privadas). Lo cual implica que se internalizan y externalizan costos de la EIPS ligados con la exigencia de legitimidad para mantener la gobernabilidad.

- Implica una división del trabajo que hace aumentar la necesidad de cooperación y coordinación entre los diversos agentes sociales del campo

- Exige una autonomía relativa de los evaluadores externos frente al estado, con el fin de movilizar sus potenciales de investigación en términos cada vez más racionales para mantener el reconocimiento de su trabajo

- Impone a las instituciones académicas el reto de ser más flexibles y versátiles en el uso del paradigma experimental y la integración de técnicas cibernéticas, para competir en el mercado de intercambio de la EIPS y para ampliar la capacidad de pensar los cambios sociales, sin dejar de lado otras referencias del conocimiento en ciencias sociales.

6.6. Conclusiones

En este capítulo se desmontan los procesos mediante los cuales la evaluación es legitimada por la política social y ésta legitima a la política social. Se reconstruyen las

estrategias (universalización, narrativización, etc.) a partir de las cuales la EIPS adquiere un valor simbólico que le asigna un lugar central al principio de la razón, del conocimiento científico pero que de raíz es relativo (arbitrario). Hay un proceso de reconversión entre el valor simbólico y el valor económico y viceversa, el cual implica formas de contención y conflicto, en la medida que las prácticas evaluativas no se determinan unilateralmente por un tipo de agente o grupo de agentes sociales, sino que están cambiando constantemente por el poder de agencia de los involucrados; poder constreñido por los arreglos institucionales analizados. La información generada permite sostener y enriquecer la hipótesis cinco, acorde con el axioma cuatro.

En este sentido, se exhibe que la valorización simbólica y económica de las prácticas de evaluación del desarrollo, es parte de los procesos de hegemonía que se viven a nivel de la cotidianidad de las intervenciones sociales y su evaluación, como opciones posibles, determinadas por los límites establecidos según las reglas y recursos de este campo social. Participar de un conjunto de valores y símbolos, es entrar a un sistema de vasos comunicantes que vinculan individuos más allá de las premisas de competencia o de interés. La importancia de analizar lo que es valioso en las prácticas del desarrollo y su evaluación, deriva de su correspondencia con la materialidad del campo económico y con las expresiones políticas de los agentes involucrados.

Capítulo 7

EPÍLOGO

En este trabajo se ha argumentado cómo la evaluación de los programas sociales resignifica el espacio público, desde el enfoque del modelo de desarrollo orientado al mercado. A partir de un estudio de caso, se ha mostrado que la evaluación opera como una forma simbólica que, mediante objetos, discursos y prácticas, modela la gestión del desarrollo y su evaluación, reproduciendo las estructuras de poder de la sociedad.

Estas estructuras de poder se están conformando continuamente a través del tiempo y del espacio social e histórico, mediante arreglos institucionales entre los agentes involucrados. Los arreglos se llevan a cabo en escenarios delimitados por las reglas y recursos disponibles para producir, transmitir y valorizar al desarrollo y su evaluación, cada agente social los aprovecha para atender su interés particular. De aquí pueden surgir luchas y conflictos.

Se ha expuesto, por otra parte, la formación histórica del lenguaje de contención de la cultura de evaluación, el cual explicita un reconocimiento de la pobreza como un mal social existente, el cual se pretende erradicar con una política basada en la participación social y la rendición de cuentas.

En este marco, el poder técnico de la contabilidad social, en tanto arbitrario cultural de un poder arbitrario, se ve desafiado por la dimensión social que articula las prácticas más allá del sentido técnico. El estudio de caso da cuenta de una de estas prácticas, la cual incorpora un componente innovador de la evaluación de impacto. En este capítulo se discute la estructura de este componente y su injerencia en la configuración de los espacios públicos.

Asimismo se formulan algunas proposiciones personales y relativamente originales que enriquecen la perspectiva de análisis y la comprensión general de las prácticas de desarrollo¹, y que a la larga pueden generar otras investigaciones que refuercen la masa crítica de conocimiento de la disciplina sociológica sobre las prácticas sociales en este campo.

7.1. Un componente innovador de la evaluación de impacto

El estudio de caso presentado como un ejemplo de las prácticas de desarrollo y su evaluación, contempló las tres etapas revisadas en el capítulo dos. Al término de éstas, la evaluación no sólo se limitaba a un ordenamiento de información para dar cuenta a la directora de los resultados obtenidos, sino que narraba una práctica social que resaltaba sus particularidades, pero que no se quedaba en ellas. Se habían seguido las metodologías convencionales (tratamiento estadístico y análisis de procesos) y otras (como los grupos focales y las entrevistas profundas) que no son tan frecuentemente usadas en las prácticas evaluativas, aunque son aceptadas como técnicas complementarias en la literatura especializada. Había la sensación en la OSC y en mí, como investigadora, que el caso se desaprovechaba si terminaba en un informe para consumo interno de la dirección.

Se habían difundido los resultados de las tres etapas anteriores a través de reuniones de trabajo, de la revista de la organización y se mencionaban en uno de los párrafos del informe anual que la OSC entregaba a los miembros del consejo; pero algo faltaba. Para las autoridades de la OSC traducir este estudio en un material de difusión representaba un objeto deseable para comunicar al exterior del programa sus bondades y legitimar su posición. Para el proceso de investigación, introducir la autorreflexión en el estudio de caso prometía una movilización de significados fuera de lo instituido (convencional), en el terreno cotidiano del desempeño de los agentes en un espacio de

¹ Durante el curso de este trabajo de investigación algunas conclusiones o análisis fueron discutidas en forma de ponencias y publicaciones: el libro *Evaluación de impacto y política social* [Andrade, 2006] documenta los hallazgos de los efectos del programa de capacitación del estudio de caso; en el Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología se abordó la dimensión política de la evaluación [Andrade, 2005a]; en el Congreso sobre el Tercer Sector en México [Andrade, 2005b] se comentó la importancia de la gestión de los proyectos sociales para la medición del desarrollo; se encuentra en proceso de edición el artículo “Evaluación de impacto y resignificación de lo público” [Andrade, 2006bis].

encuentro, donde observar lo “instituyente”, es decir la parte activa, no lineal de la reproducción de la cultura de evaluación.

En otras palabras, se trataba de resignificar los principios de participación social y rendición de cuentas de la política pública actual del gobierno, a partir de ofrecer la oportunidad de alimentar en los agentes sociales interpelados una actitud de alerta, capaz de reconocer las actitudes y valores que contribuyen a dirigirse hacia el impacto deseado. Además de regresarle a la gente que generosamente da su punto de vista, la riqueza contenida en su propia información con un valor agregado consistente en una estructura, una interpretación, un significado que trascienda en sus vidas. [Andrade, 2006:170]

La convocatoria de investigación para el fortalecimiento de la política social del Programa de Coinversión Social del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), abrió la posibilidad de presentar un proyecto que conjugara ambas expectativas: la publicación de un taller de reflexión sobre la evaluación del impacto del programa de capacitación.

El taller de reflexión consistió en un encuentro entre quienes participan en el programa de capacitación para microempresarios, en el que fue posible dialogar para darle un sentido más completo a la actuación individual, a partir de compartir los saberes construidos en los distintos procesos. El objetivo general fue la organización, sistematización y difusión del caso y de su reflexión colectiva con los distintos involucrados.

Las preguntas de investigación fueron las siguientes:

¿Cuáles son las coincidencias y cuáles las diferencias entre los mapas conceptuales de referencia de los actores que participan en esta intervención social de formación para el trabajo?

¿Qué representación social se tiene del impacto del programa de capacitación?

¿A qué tipo de actitudes y valores otorgan sentido los involucrados en la intervención social para impulsar el impacto deseado de la capacitación para microempresarios?

¿Qué significado tiene para los participantes del taller, el ejercicio de reflexión realizado durante el mismo?

Para responder a estos cuestionamientos se diseñó la guía semiestructurada de cada una de las sesiones del taller de reflexión y las herramientas de análisis etnográfico y semiótico. Tomando en cuenta los

Esquema 7.1. Hipótesis de la cuarta etapa

Hipótesis	Variable independiente	Variable interviniente	Variable dependiente
7.1.1. A partir de los mapas conceptuales de referencia de los participantes del taller, en el momento de reunirse con otros actores sociales aplican la capacidad de autocontemplarse en una dimensión espacio temporal, y toman conciencia de las realizaciones pasadas, reconocen el desempeño actual y discuten el efecto futuro deseado. La reflexión grupal implica la conexión entre los efectos, los procesos y los resultados del programa, dentro de un contexto histórico social, desde la mirada interna de cada uno de los participantes.	Mapas conceptuales de referencia (mirada interna de cada uno de los participantes)	Taller de reflexión	Capacidad de autocontemplarse Conexión entre los efectos, los procesos y los resultados del programa, dentro de un contexto histórico social
7.1.2. El taller genera una experiencia dinámica, compartida y significativa sobre la transformación de las condiciones sociales insatisfactorias. Se recarga el sentido de la intervención educativa donde cada participante reconoce una función y responsabilidad social, relacionada con otras funciones y responsabilidades del proyecto social en el que están involucrados.	Taller de reflexión (mirada de encuentro entre los Participantes)	Narración intersubjetiva	Sentido de la transformación de las condiciones sociales insatisfactorias
7.1.3. El taller de reflexión identifica y pone en práctica un tipo de relaciones orientadas por derechos, con una asertividad fincada en la experiencia y el deseo de generar condiciones que posibiliten la superación de situaciones de vulnerabilidad, marginalidad y pobreza. Esta puesta en común es una manera de problematizar las condiciones necesarias para fortalecer el sentido público de la política social y de aprovechar la cooperación y apertura para modelar una concepción y una acción con mayor capacidad de influir en la política social para lograr condiciones de una vida digna y productiva.	Taller de reflexión (mirada proyectada hacia el entorno)	Relaciones asertivas (experiencia y deseo) Relaciones orientadas por derechos Relaciones de cooperación y apertura	Sentido de lo público Modelar la concepción y la acción de influir en política social

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich (Andrade, 2006:180,181)

objetivos y preguntas de investigación, en el taller se manejaron como hipótesis de trabajo las que se presentan en el Esquema 7.1.

El estudio de caso, al incorporar este componente de evaluación, se convierte en una forma de investigación – acción² que rompe el destino convencional de las evaluaciones de impacto: formar parte de informes que se entregan a las autoridades de las instituciones: públicas, privadas y de la sociedad civil; sin que los informantes se enteren y aprendan de los resultados que se construyeron gracias a su participación.

Los resultados

a) Un punto de encuentro entre personas que representan diferentes tipos de agentes sociales involucrados en la operación de la política social. Este encuentro tiene dos clases de efectos: a.1) la formación, actualización de la identidad como grupo: “Ha sido una sorpresa, es la primera vez que veo algunos de ustedes y por lo que expresan todos tienen un compromiso personal con el programa”; y a.2) una oportunidad de distribuir conocimiento: “Se genera un conocimiento sobre algo de lo que yo sabía una parte y otros otra.”

b) Una posibilidad de contrastar la representación social de la intervención social, a nivel micro social y a nivel macro social del desarrollo, de cada tipo de agente involucrado. Por ejemplo, el significado del seguimiento a egresados para obtener información sobre los avances en el desarrollo, a un nivel superficial todos le atribuían importancia, pero había distinciones. Para los administrativos equivalía a un procedimiento de registro para cumplir con las obligaciones contraídas una vez que se recibieron fondos federales para financiar el programa. Para los egresados el seguimiento abría la posibilidad de darle mantenimiento al deseo y al saber durante un período de tiempo necesario para consolidar su proyecto productivo. Para los Centros Externos de Capacitación (Aulas ProEmpleo), era parte de cubrir las expectativas de la gente sobre el servicio que brindan las autoridades municipales. El desarrollo significaba en resumen tres cosas distintas: apego a normas, proyecto de vida, satisfacción de expectativas.

² En el tipo de estudio sociológico llamado investigación-acción el objetivo no es la adquisición del conocimiento práctico sino que busca ser el comienzo de un proceso de concientización, en el sentido de hacer que alguien se de cuenta de las condiciones y efectos de la intervención social, se afinen los conocimientos y se traduzcan en acciones que garanticen resultados cada vez más satisfactorios.

c) Un disparador de procesos de concientización de las experiencias vividas en torno a la intervención social. Las consideraciones hechas implican tanto el darse cuenta del inacabamiento del proceso de formación para el trabajo: no es un dato sino algo que necesita ser hecho y de lo cual se es corresponsable; como el reconocimiento del ser condicionado de la intervención, del grupo y del individuo. Este proceso de concientización desarrolla competencias de análisis, de relación, de información, de investigación, de comunicación y de imaginación.

Administrativo: “Es difícil escribir lo que tienes en mente”.

Institución de gobierno: “Mucha de lo que aquí se dijo era desconocido para mí, no llega a plasmarse en los informes que nos entregan.”

Dirección: “Es un alto en el camino para volver a ver el rumbo y afinar el enfoque.” [Fragmento de las intervenciones del Taller de Reflexión]

d) Un catalizador de cambio de conducta. La aprehensión de los problemas no representó el saberlos inexorables, sino saberlos como una posibilidad de una trayectoria histórica. La intervención no se quedó en algo neutro fuera de uno, sino que es elección, compromiso, transformación.

Los asesores propusieron reunirse con más frecuencia y cambiar el tono de la reunión: dialogar sobre la experiencia personal que tenían asesorando a los microempresarios.

Para los consejeros, el taller constituyó un disparador para seguir pensando en opciones para reforzar la capacidad de logro y para profundizar el conocimiento e involucrarse más con el sector de los microempresarios que les permita ser su portavoz en los círculos de influencia financieros, de gobierno, privados, internacionales [Nota del diario de campo].

e) Una práctica de trabajo cooperativo, en la cual la afectividad no está fuera de la tarea, del conocimiento, de los resultados que se buscan. Los participantes en el taller estuvieron atentos y motivados a escuchar y a expresarse, a partir de que se abordó la conjunción interinstitucional en un terreno muy operativo y efectivo, esto actualizaba su percepción desde una perspectiva compartida y propició el trabajo en conjunto.

Es muy valioso el intercambio [realizado en el taller] porque lo que no es tangible para algunos, sí lo es para otros, lo cual enriquece el sentido; por ejemplo los indicadores de impacto que se sugirieron que no están incorporados todavía en la Secretaría de Economía [Fragmentos de las discusiones del taller].

f) Una oportunidad de revisar, modificar, innovar la gestión social en colectivo, más allá del escritorio de los funcionarios de gobierno o de los gabinetes de evaluadores expertos. El diálogo fue una fuente de retroalimentación interna y externa. Internamente

para la OSC planteó líneas de acción para consolidar la intervención. En lo externo para las instituciones de gobierno responsables de la política social sugería enriquecer los parámetros de evaluación establecidos³.

Del diálogo, establecido durante el taller, se infiere que en la intervención social y en la evaluación de su impacto, se vive y convive construyendo valores comunes, se asumen compromisos y acuerdos. En la evaluación de programas sociales, convencionalmente se considera un factor crítico de éxito la aplicación de competencias técnicas de tipo administrativo, las cuales se miden en términos del apego a la norma. Pero la intervención social también depende de las habilidades políticas (negociación, comunicación efectiva, promoción social) para tener acceso a los satisfactores (información, recursos, distribución de servicios) de las necesidades de aprendizaje que se atienden. Estas habilidades están implícitas pero no se objetivizan en la evaluación convencional porque no se explicita el campo de fuerza en el que se inscriben las prácticas de desarrollo y su evaluación.

En el taller se hizo explícito que existían diferentes enfoques y prioridades frente al desarrollo y su evaluación. Estas diferencias de enfoque llevan a establecer prioridades, decisiones y acciones que entran en tensión. Algunas de las diferencias observadas que pueden o no, ser contradictorias son:

a) Entre el estatuto del ciudadano de papel y ciudadano en acción. Había interés por reforzar las relaciones y funciones entre los involucrados en la intervención social, a nivel formal (estatuto jurídico) y al mismo tiempo se concedía importancia a escuchar y hacerse escuchar, a informar y estar informado, a criticar, proponer y hacer.

³ En la categoría de resultados se propusieron tres nuevos indicadores, según el número y el incremento respecto del año anterior de: negocios iniciados y mejorados; personas capacitadas y que obtuvieron un crédito; personas capacitadas que obtuvieron una certificación de su formación para el trabajo. En la categoría de formación: el número e incremento de estudiantes de servicio social que tienen oportunidad de aplicar su conocimiento en un proyecto real. En la categoría de investigación: número e incremento de investigadores que tienen oportunidad de generar conocimiento en el campo de la formación para el trabajo, el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, a partir de la información del caso. En la categoría de vinculación: el número e incremento de OSC que pueden completar su oferta de servicios a través de la capacitación de ProEmpleo. En la categoría vinculación: el número de instituciones de gobierno que atienden demandas ciudadanas a través de la OSC; instituciones, públicas, privadas y del tercer sector, que replican el modelo de ProEmpleo o partes del mismo. En la categoría de administración del conocimiento: instituciones que replican el modelo de intervención o partes del mismo. En la categoría de participación social: el número de instituciones o individuos benefactores y voluntarios. También se propusieron indicadores de la categoría calidad, en una escala cualitativa: innovación de las formas de administrar el servicio; satisfacción de los usuarios del servicio desde una perspectiva de 360° (aquella que considera diferentes fuentes de información provenientes de los individuos e instituciones que convergen en algún proceso de la intervención social); estandarización de procesos del servicio; diversificación de instancias vinculadas del servicio y coordinadas en el diseño, la operación, el seguimiento y la evaluación del servicio; la integralidad del servicio. [Andrade, 2006:204]

b) Entre los ritmos del desempeño de cada tipo de agente. El estudio de caso era parte de un cambio cultural en la formación de personas e instituciones, a partir de un deseo o interés supraindividual y de la capacidad distribuida entre distintas instancias gubernamentales, privadas y de la sociedad civil, para alcanzarlo. Un cambio cultural que abarca la mirada interna individual de los involucrados y la mirada de encuentro transitoria entre ellos, para construir una forma de trato respetuoso, corresponsable e incluyente; con un contenido referido al bien común, no es algo que se alcance de una vez y para siempre sino algo que está en construcción permanente.

Los agentes de las instituciones de gobierno, se manejan dentro de períodos referidos al año fiscal (menores de un año) para dar resultados (contabilidad social) y el escenario a futuro equivale al período de gestión correspondiente (seis años en el caso de la gestión federal, o menos si hay cambio de autoridades). El cambio cultural tiene un ritmo de acumulación más lento (más de un año) y cuyo horizonte era de largo aliento (más allá de límites sexenales de la administración pública). La OSC se rige por un propósito organizacional referido a las necesidades detectadas y las posibilidades internas, que puede determinar metas a corto plazo (menos de un año) o de largo plazo (más de un año); su horizonte no está restringido por un calendario burocrático sino por las condiciones próximas de proyecto social que tiene: pertinencia de la intervención respecto de las necesidades de los beneficiarios y la factibilidad de sostenerlo.

c) El modelo de desarrollo orientado al mercado redefine los roles sociales de los agentes involucrados. En el capítulo cinco y seis se trabajó sobre los mecanismos de transmisión y los procesos de valorización del desarrollo y sus prácticas; mecanismos y procesos que llevan a cabo: la incorporación del lenguaje de contención para comunicarse, identificarse y distinguirse en las prácticas de este campo social; y el dominio de la tradición científica experimental que margina otras tradiciones.

Pero en la interrelación entre dichos agentes nuevas definiciones del “bien común” como un asunto público, están emergiendo. El taller irrumpe en estos mecanismos y procesos, para dar vida a un discurso polifónico en el que se puede observar los cambios y continuidades de la política social y su evaluación. La comunicación entre los distintos agentes involucrados en la intervención social desempeña un papel muy importante para ampliar o restringir la capacidad de cambio y adaptación de las prácticas de desarrollo y su evaluación, al enfoque de mercado dominante.

Como se constató en el taller de reflexión, la reinterpretación del desarrollo y su evaluación, como lenguaje de contención está sujeto al campo de fuerza que lo sustenta y será un referente reproducido o resistido/combatido según las condiciones históricas y sociales que definan la construcción de espacios públicos. No es un esquema práctico (*habitus*) que se inculca de una vez y perdura imperturbable para siempre. El taller, como un caso particular de lo posible en el contexto del modelo del desarrollo orientado hacia el mercado, es un espacio social donde existen las diferentes posiciones de las que se habló en el capítulo tres, pero estas posiciones se tienen que “actualizar” en las relaciones de cooperación y de conflicto entre los agentes involucrados.

Las posiciones de los agentes están determinadas por el acceso diferencial a recursos (estructuradas) y construyen un espacio simbólico en donde el lenguaje de contención (cuyos ejes semánticos están más próximos a los intereses de unas posiciones que a los intereses de otras posiciones) articula a los agentes a partir de los límites estructurados socialmente. Sin embargo en la situación de comunicación pública, como fue el espacio del taller, se genera reflexión y se proporcionan elementos para pensar reflexivamente: objetivar a los otros y a uno mismo.

Este ejercicio representa la posibilidad de romper con prenociones, es decir, con las representaciones que los agentes sociales del desarrollo y su evaluación (propias del lenguaje de contención) y llevar a la conciencia, situaciones que no concuerdan con tales prenociones, que incluso pueden ser frustrantes, o evidenciar contradicciones. Este darse cuenta (de incoherencias, incongruencias o conflictos) no significa resolver las cosas y disfrutar de una situación satisfactoria; su eficacia está en relación a que el acceso a recursos, tanto como las reglas de interacción, se vuelven materia de negociación, en lugar de dejar hacer, como destino fatal – determinismo, la reproducción de las relaciones de fuerza (estructurales) entre las posiciones de los agentes que ahí concurren.

La evaluación que emana de la política social puede convertirse en una ampliación de la capacidad auto reflexiva de los agentes involucrados y transformarla.

Qué hace la sociología

¿Qué se avisa en los escenarios futuros del desarrollo y su evaluación? ¿Cómo se actualizará el lenguaje de contención en el campo de fuerza de este campo social? Estos y otros cuestionamientos demandan administrar conocimientos para entender

cómo la evaluación resignifica lo público y las implicaciones que esto tiene. Los cambios observados se derivan, no sólo del enfoque de las políticas sociales del gobierno sino, de las posiciones de los otros agentes involucrados.

En el caso del papel de la academia, donde predomina una tradición empírica, la situación no está ultimada. Se trata de un viejo debate que ha polarizado toda la historia de las ciencias sociales. Gilberto Giménez hace un recordatorio que en los años 30 del siglo veinte, se manifiesta en la Escuela de Chicago como querrela entre métodos cuantitativos y métodos cualitativos, y en nuestros días como contraposición entre holismo e individualismo metodológico; entre objetivismo positivista e interpretativismo; entre paradigmas normativos y paradigmas interpretativismo; y de modo general entre modelos nomológicos-deductivistas y modelos pragmático-hermenéutico de ciencia. [Giménez, 1992:17]

Estoy de acuerdo con este autor al inferir que: a) “la pluralidad de paradigmas, lejos de ser un signo de precariedad científica, es connatural a la sociología; b) dichos paradigmas –que en realidad son teorías parciales- no siempre son contradictorios o excluyentes entre sí, sino frecuentemente complementarios; c) después de todo resulta saludable para la disciplina la competencia de una misma escala y nivel; d) el enemigo es el monismo metodológico que se pretende imponer a imagen y semejanza de las ciencias nomotéticas” [Giménez, 1992:29].

El campo de fuerza entre los agentes involucrados en el desarrollo y su evaluación, se configura también a partir de la lucha de la sociología por existir y hacerse reconocer en este campo, tanto ante los ojos de la tradición experimental (más antigua), como ante los otros agentes involucrados (instituciones financieras internacionales, instituciones de gobierno, OSC, beneficiarios y dentro de la academia misma) ante quienes reivindica su existencia científica completa.

“El determinismo también comprende los fenómenos de normalización que eliminan, inhiben e intimidan todo lo que haya de desviación, de no conforme, en el dominio del conocimiento. El determinismo se compone de los estereotipos, los lugares comunes y las verdades pseudo establecidas que, en un época dada, se imponen sobre todos los procesos de conocimiento y se puede decir que hay verdaderas alucinaciones culturales en las que, por un lado, se cree ver realidades que, en realidad, solamente han sido creadas por las teorías, mientras que, por otro lado, la teoría impide totalmente que

la realidad aparezca a la percepción” [Morín, 1995:44, 45]. A esta lucha se agrega la lucha al interior de las distintas corrientes sociológicas en contra de los hábitos, o incluso contra la tradición de una sociología reflexiva (*ergo* crítica).

Pero por otra parte, en los temas privilegiados de la producción sociológica, la pobreza y la desigualdad resaltan, en representación de las voces de quienes no pueden hablar por sí mismos. “La lucha por ser una ciencia *viva*, es decir, fecunda e inventiva, choca contra la demanda que emana de los poderes administrativos, públicos o privados, exige de la sociología que no sea más que una técnica de complemento para conocer el ‘factor humano’ de los problemas económicos, o que no sea más que una técnica de información para las decisiones de las cumbres” [Morín, 1995:58]. Olvidando que la evaluación provoca que pasen cosas, que los “datos” que genera “tienen vida, no son sólo cifras, son ciudadanos en acción” [Andrade, 2006:15] que construye un conocimiento que puede ser distribuido, no centralizado.

Es así como este trabajo finaliza con la presentación de algunas propuestas y paradojas en el inciso siguiente de este capítulo, desde la vigilancia crítica del pensamiento y del estudio de caso realizado, mismas que problematizan el poder del estado de definir el desarrollo y su evaluación.

7.2. Propuestas y paradojas

En este inciso se trata de expresar algo de lo observado, de lo escuchado, de lo pensado, de lo descubierto sobre el estudio de caso como fenómeno socio cultural, dentro de la política social de combate a la pobreza en el marco del modelo de desarrollo orientado al mercado. Esto, por un lado exige la asunción de lo nuevo. Por otro lado, se hacen algunos planteamientos contrarios al sentido común, a los convencionalismos imperantes en la cultura de evaluación dominante, por ello se utiliza aquí la noción de paradoja recordando su etimología griega “para *doxa*”, es decir contra las creencias del lenguaje de contención.

Propuestas

- ***La metodología utilizada tiene la característica de haber observado un mismo fenómeno (las prácticas de evaluación) utilizando distintas estrategias de construcción:*** se analizó el aspecto contextual⁴, intencional⁵, referencial⁶, estructural⁷ y convencional⁸ de las acciones, objetos y discursos del desarrollo y su evaluación como forma simbólica. Esto es equivalente a ver algo desde distintos puntos de vista, lo cual propicia tener una idea más clara y definida del fenómeno en observación.

- ***La base de datos sobre un programa promovido y gestionado por la sociedad civil, patrocinado con fondos públicos y privados, y analizar los actores, los roles y las expectativas que se forjan en las interacciones de las prácticas de evaluación, es una fuente para terciar la información de otras fuentes sobre las intervenciones sociales que operan las OSC dentro de la política social.*** Esto representa mantener un acervo actualizado, contrastado, complementado sobre prácticas del desarrollo, componente indispensable para ampliar la comprensión sobre las intervenciones sociales, e indirectamente contribuir a modelarlas de manera más vigorosa y apoyar la toma de decisiones en la asignación, movilización y coordinación de recursos.

“No se puede asir la lógica más profunda del mundo social sino a condición de sumergirse en la particularidad de una realidad empírica, históricamente situada y fechada, pero para construirla como ‘caso particular de lo posible’, según las palabras de Bachelard, es decir como un caso que figura en el universo finito de las configuraciones posibles” [Bourdieu, 1997 :25].

- ***Enriquecer, bajo una mirada crítica, los referentes conceptuales de la investigación con la axiomática presentada y argumentada a través de los distintos capítulos.*** Constituye un modelo del sistema de relaciones entre propiedades seleccionadas (determinados aspectos se abstraen y simplifican) de las prácticas de evaluación de programas sociales como fenómeno cultural. Construido para fines de descripción y de explicación ofrece, a la manera de una gramática generadora, un conjunto de esquemas posibles de ser transpuestos a otras prácticas dentro del campo del desarrollo y provocar por analogía nuevos modelos.

⁴ Las prácticas de EIPS se insertan en procesos sociohistóricos y en un campo de fuerzas sociales.

⁵ Las prácticas de EIPS son expresiones de agentes sociales y para agentes ubicados socialmente; se persiguen ciertos objetivos y propósitos.

⁶ Las prácticas de EIPS representan, se refieren, dicen algo acerca del desarrollo y de la política social.

⁷ Las prácticas de EIPS son construcciones simbólicas cuyos elementos y sus interrelaciones tienen una estructura que se puede analizar formalmente.

⁸ Las prácticas de EIPS para producir, emplear e interpretarlas requieren la aplicación de reglas o códigos de diversos tipos.

El modelo se construyó a partir de las hipótesis⁹, las cuales no fueron refutadas por los resultados de la investigación y representan un hallazgo sobre la forma en que opera el conjunto de significados producidos y transmitidos a través de las prácticas del desarrollo y su evaluación, en el mantenimiento y reproducción de la política social y las relaciones de poder de la sociedad.

El modelo propuesto aquí, es una ruptura con la experiencia singular porque va más allá de ella, no se queda en lo anecdótico, sino que señala algunas pautas a ser generalizadas para comprender y definir la problemática de la política social; explicar y conocer mejor a los agentes sociales (IFI, instituciones de gobierno, instituciones académicas, OSC, beneficiarios); expresar los aspectos dinámicos de las acciones y contextos donde se inscriben las intervenciones sociales para encarar fenómenos ligados con pobreza; construir instrumentos de descripción, explicación y sistematización de las prácticas en este campo, que ayuden a pensar sobre los factores críticos de experiencias que hasta el momento han demostrado eficacia.

Alineadas a estas propuestas de la tesis que aquí se sustenta, se exponen a continuación algunas de las paradojas observadas en las relaciones sociales de las prácticas de desarrollo y su evaluación que expresan la interconexión entre: lo uno y lo múltiple, lo social y lo técnico, la estructura del campo de fuerza y el poder de agencia; los escenarios micro y macro sociales.

Paradojas.

Paradoja 1. La constatación de que la evaluación es una cuestión **técnica** con una fuerza simbólica definida por las **relaciones asimétricas** en el campo del desarrollo y su evaluación.

⁹ Hipótesis 1. La autoridad técnica reconocida de la contabilidad social de la evaluación legitima un sentido del desarrollo y su evaluación.

Hipótesis 2. La posición que ocupa un agente en el campo de fuerzas de las prácticas de evaluación le confiere un poder de acceso a recursos que puede utilizar para producir, transmitir y valorar la EIPS.

Hipótesis 3. El sistema de contenidos y formas convencionales de la EIPS opera como lenguaje de contención que sirve de marco de referencia para vivir a través de y actuar hacia los ordenamientos sociales de los programas para combatir la pobreza.

Hipótesis 4. La interrelación entre los agentes sociales del campo de las prácticas de EIPS detona un proceso de construcción un espacio público.

Hipótesis 4. A partir de los mecanismos de transmisión y los procesos de valoración simbólica y económica de la EIPS se impone el dominio de la tradición científica experimental.

Una primera expectativa (propósito general¹⁰) para llevar a cabo este trabajo, fue problematizar la percepción de la evaluación de programas sociales como una cuestión sólo técnica. Para hacerlo se confrontó esta percepción con los resultados del análisis e interpretación de la información recopilada y se ha identificado un acceso desigual a la producción, transmisión y valoración de la evaluación de programas sociales. Esto ha permitido corroborar el axioma general del capítulo uno, que dice que la evaluación de impacto de programas sociales como fenómeno social se explica como: Una práctica de contabilidad social dentro de un sistema de contenido y de formas convencionales, que logra imponer estas significaciones e imponerlas como legítimas, porque se le reconoce una autoridad técnica disimulando las relaciones de fuerza que lo sustentan.

Un reto para la sociología aplicada es mantener una constante atención sobre el proceso de construcción del dato como parte del anhelo de objetividad, es decir, no perder de vista la abstracción conceptual que está detrás de cada medición, además de la correspondencia entre el tipo de información requerida y las técnicas para recopilarla. En otras palabras, evitar asignarle a los trabajos de medición significados que rebasan sus propias posibilidades.

Para cumplir esta expectativa es primordial impulsar la polémica incluyente y fundamentada, sobre los estudios de evaluación que den cuenta de la estrategia de investigación conjuntamente con la publicación de los resultados obtenidos. El propósito es explicitar el proceso - lógica de construcción de las “evidencias” para que puedan ser rectificadas sistemática y continuamente, a la luz de las condiciones sociales en las cuales se producen. La problematización del análisis estadístico no es una expresión aislada de personas, sino de posiciones epistemológicas que representan intereses de poder en el campo de la producción, transmisión y valoración de la política social y su evaluación.

Paradoja 2. El sistema de significados asociados al desarrollo, que opera como un lenguaje de contención que se impone bajo la ilusión de la transparencia de una percepción **homogénea** de la realidad, al actualizarse como esquema práctico puede generar **distinciones** en función del contexto de las prácticas sociales.

¹⁰ En el capítulo uno dice: El propósito general de la investigación es identificar las formas e imágenes aceptables sobre el desarrollo y su evaluación, explicar por qué al estar animadas y legitimadas científicamente le confiere autoridad al estado para regular en formas empíricamente específicas la vida social.

Una segunda expectativa fue explorar la formación histórica de los contenidos asociados con el desarrollo: los principios de rendición de cuentas y de participación social. El estudio sobre las condiciones sociales e históricas de producción, circulación y recepción de la evaluación como forma simbólica ha permitido reconstruir, a través del análisis de documentos y de la observación, el contexto y el proceso socio histórico en el cual se insertan estas prácticas sociales, e identificar el lenguaje de contención que estructura las relaciones sociales características de los arreglos institucionales que las mediatizan y sostienen.

Con ello se ha corroborado el Axioma 2 que dice que: la evaluación de programas sociales, como fenómeno social, implica que se incorpore un lenguaje de contención a través del cual, los agentes sociales involucrados se comunican, se asignan atributos a unos y a otros tipos de agentes (en conjunción con la Hipótesis 3).

La sociología tiene que explicar la dinámica y consecuencias de la política social a través de desmontar la intencionalidad (desde qué lugar se construyen los significados y para quiénes), la referencialidad (la legitimidad de los tópicos) y la estructura de sentido de las prácticas evaluativas, y tratar de establecer las condiciones y posiciones sociales que determinan la organización de este campo social. Es decir, no basta con describir las actitudes, opiniones o aspiraciones de los agentes involucrados en la medición del impacto de la política social, sino que se necesita captar la determinación de las relaciones sociales que imponen los límites de las posibilidades del poder de los agentes individuales o grupales.

El análisis sociológico de las prácticas de producción, de la estructura del discurso, de los mecanismos de transmisión y de los procesos de valoración de la evaluación como fenómeno socio - cultural permite enriquecer el carácter dialéctico del lenguaje de contención. Por una parte, tal como lo define Roseberry, se trata de un sistema de significados que delimitan la forma de percibir, decidir y actuar sobre la realidad social. El trabajo de investigación permite identificar que, por otra parte, este lenguaje es un componente fundamental para construir los marcos de referencia compartidos, producto de la interacción de los agentes en los programas sociales, a partir de los cuales se desencadenan diferentes trayectorias posibles de intervención. En otras palabras, el lenguaje de contención representa los límites de las posibilidades de la generación de conocimiento desde la práctica y para la práctica, el cual rebasa la

repetición mecánica de lo ya establecido a través de los arreglos institucionales y abre la oportunidad de movimientos contestatarios o de innovaciones y complementaciones.

Paradoja 3. El lenguaje de contención del desarrollo y su evaluación al **nombrar** a los pobres al mismo tiempo los vuelve **invisibles**, es decir los reduce a un estatuto categorial sin referente específico en el mundo cotidiano.

La producción, transmisión y valoración de información sobre el desarrollo tiene como efecto la expansión del poder de la burocracia del estado (instancias de las instituciones gubernamentales especializadas en evaluación y seguimiento de programas sociales) y el poder ideológico de despolitizar la “situación de la pobreza” y convertirla en una categoría abstracta para segmentar los mercados del desarrollo: pobreza extrema, pobreza moderada, etc. La evaluación se convierte en una alianza de poder-saber (capítulo 6) con un grupo de marginados, excluidos y pobres “imaginarios”, abstractos, correspondiente.

No obstante, el proceso de nombrar a los pobres tiene el riesgo/la posibilidad de reforzar un proceso de movilización social para abordar cuestiones relativas al desarrollo, es decir, construye un espacio público “donde se vive y se convive construyendo valores comunes, donde se asume el compromiso y acuerdo” [Andrade, 2006:214] entre una persona y otras personas, en cuanto a intereses y demandas específicas de la realidad próxima en la que están inscritas. “La intervención social y la evaluación de su impacto no concluyen, sino que son parte de un proceso de diálogo, negociación y cooperación encaminado a diseñar una política pública en el nivel de prácticas cotidianas” [Andrade, 2006: 215].

Esta situación corrobora el carácter dialéctico del Axioma 3 que dice: la evaluación como fenómeno social implica la construcción de un espacio público donde se conectan los marcos de referencia de los agentes involucrados y construyen una cultura sobre el desarrollo y su evaluación.

En este orden de ideas el trabajo de investigación enriquece el referente de la contabilidad social que, paradójicamente, al establecer un control sobre las intervenciones sociales les confiere de una estructura –que parte de las reglas del estado y se transforma en la interacción cotidiana de los agentes involucrados- para defenderse

de las consecuencias de la **transitoriedad** de la acción colectiva, participativa, solidaria, en torno a un bien común.

El reto es la ampliación de la base informativa sobre las trayectorias de programas sociales que favorezcan la formación de una masa crítica de competencias de comunicación, información e investigación en los agentes involucrados. Esto entraña un potencial crítico de autocomprensión de los agentes sociales involucrados del mundo social, y de transformación interpretativa de la *doxa* del desarrollo.

“El sentido de la evaluación de impacto de la capacitación de ProEmpleo abarca, además de la medición que habitualmente se hace sobre los cambios en las condiciones de vida digna y productiva de la población atendida, otras dos dimensiones: la organizativa y la de ciudadanía”. [Andrade, 2006:217] A través de la reflexión grupal, los actores participantes se introdujeron a un proceso de apropiación de la evaluación, lo cual propicia abrir la mente y reivindicar la idea de que la evaluación de impacto es no sólo un ejercicio técnico, sino una forma de pensar y actuar las relaciones entre personas que convergen y construyen un espacio público más solidario en donde cada agente es parte necesaria de la otra. En resumen, la evaluación se convierte en parte del capital social¹¹ de los agentes involucrados.

Paradoja 4. La centralización de la información en las instituciones gubernamentales y la selectiva mirada por parte de las instituciones académicas para analizar la política social, se dan en un contexto que exige transparencia y eficiencia como salvoconductos para alcanzar credibilidad.

Las evidencias que arroja el estudio de caso permiten establecer que la estandarización de procesos y parámetros de medición inhibe por un lado, el

¹¹ Sin entrar a la discusión de la noción de capital social, sólo pongo de relieve que este enunciado conversa con las tres formulaciones principales de capital social (entendido como recursos que derivan de las relaciones sociales mismas) las cuales corresponden a Coleman, Putman y Lin. [Millán y Gordon, 2004] Con Coleman, quien inscribe su aproximación en el marco de la teoría de la elección racional, porque coincide en que algunas características de las estructuras de las relaciones sociales son apreciadas como recursos por los actores, dentro de contextos que condensan elementos previos y que ofrecen una amplitud y variedad diferencial de recursos que pueden utilizarse para los fines personales de los agentes sociales. Aunque disiento en que existe la clausura de las relaciones, que permite que las normas sean eficaces y prevalezca el control social. Con Putman, que dentro de la tradición política republicana que caracteriza las relaciones sociales como virtuosas, porque enfatiza la forma de los vínculos y de la organización, la importancia de la confianza y de las redes, que hacen que el compromiso cívico se traduzca en una cooperación social. Conuerdo con él en que el capital social se asocia con el bien común. Y complemento la aproximación de Lin que dice que el capital social es un recurso individual, a lo que añado que es también grupal, necesita del otro interlocutor para que se de un intercambio.

cuestionamiento de los principios de su construcción teórica, metodológica y técnica ligada a una toma de posición frente al desarrollo. Por otro lado, legitima a la política social, en tanto sirva para aumentar la capacidad explicativa sobre el tema de la pobreza como un problema prioritario de la agenda de los estudios nacionales y regionales. Dicha estandarización surge de y apoya a un paradigma centrado en la tradición científica experimental.

Lo anterior corrobora el Axioma 4 que dice: la evaluación como fenómeno social implica que es una expresión del dominio de la tradición científica experimental que mantiene o margina otras tradiciones científicas (Hipótesis 5). Al respecto las prácticas sociológicas más que problematizar una teoría, se enfrentan con una tradición donde prevalecen algunos enfoques dominantes. Explorar las contradicciones, incoherencias, vacíos de las prácticas evaluativas convencionales, es alimentar la propuesta de aproximaciones teóricas y metodológicas parciales y complementarias. La mirada sociológica, tiene una perspectiva capaz tanto de ofrecer opciones para trabajar aquellos aspectos que obstaculizan la capacidad para comprender acciones colectivas, de los individuos dentro de las organizaciones que operan proyectos de desarrollo, evitando que la teoría se quede en palabras vacías. Como de modelizar aspectos que se relacionan con la gestión de la información, la colaboración, la integración y la negociación de acuerdos consensuados para alcanzar objetivos comunes, sin hacerse una práctica activista.

El oficio del sociólogo en este sentido evoca una ética ligada a crear las posibilidades de formar y re-formar significados sobre el desarrollo y su evaluación, más que imponer otros arbitrarios desde una posición arbitraria. Es una aproximación a los fenómenos socio - culturales que al problematizar conmueve.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguado, E. y R. Rogel Salazar (2002), "La recuperación del observador en la construcción del dato. Una lectura constructivista" en *Cinta de Moebio* No. 13. Marzo 2002, Chile, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Chile, <http://www.moebio.uchile.cl/13/frames01.htm> consultado el 8-12-05.
- Aguilar, L.F. (1995), "El estado actual de la investigación sociológica en México" en *La sociología contemporánea en México. Perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*, Leal, J.F., A. Andrade, A. Murguía y A. Coria coordinadores, pp. 205- 214, México: Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, UNAM y UAM – Atzacotalco.
- Alba Vega, C. y D. Kruijtt (1991), *Las burocracias del desarrollo*, Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Amir, S. (1999), *El capitalismo en la era de la globalización*, México: Paidós.
- Anderson, M. ed. (1994), *The social and political economy of the household*, New York: Oxford University Press.
- Andrade, A. (2006), *Evaluación de Impacto y Política Social*, México: Indesol-UIA-ProEmpleo.
- Andrade, A. (2006bis), "Evaluación de impacto y resignificación de lo público", en *Iberoforum*, , México: Revista de Ciencias Sociales de la Universidad Iberoamericana, Primavera 2006, Año 1, Número 1.
- Andrade, A. (2005), *Evaluación de Impacto del Programa de Capacitación para Microempresarios. Informe de resultados de la Fase III. Análisis del proceso*, México: Fundación ProEmpleo Productivo A.C.
- Andrade, A. (2001), "La invisibilidad del pobre para el mercado financiero internacional" en *Memoria: sistematización y seguimiento del Encuentro de Investigadores de la Sociedad Civil en México, Foro de apoyo mutuo*, pp.24, México: UAM.
- Andrade, A. (1981), "Weber y la educación" en *Revista Perfiles Educativos*, núm.11, pp.20 y ss.

- Andrade, A. y P. Quiñones (2005), *Evaluación de impacto del Programa de Capacitación para Microempresarios. Informe de resultados de la Fase II. Análisis de la memoria discursiva de los participantes sobre los efectos del programa en su vida*, México: Fundación Proempleo Productivo A.C.
- Andrade, A. y P. Quiñones (2004), *Evaluación de impacto del Programa de Capacitación para Microempresarios. Informe de resultados de la Fase I*. México: Fundación ProEmpleo Productivo A.C.
- Andrade, B. y B. Ortiz (2004), *Semiótica, educación y gestión ambiental*, Puebla: Universidad Iberoamericana, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla.
- Antrosio, J. (2002), "Inverting development discourse in Colombia: transforming Andean hearths" en *American Anthropologist*, vol. 104, no. 4, pp.1110-1122.
- 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 S. Montero (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, pp.89-120.
- Baker, Judy L. (2000), *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*, Washington, D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2005), "Operaciones: Proyectos aprobados" en www.bancomundial.org.mx consultado el 16 febrero 2005.
- Banco Mundial (2004), *México, Alianza Estratégica con el País*, Washington: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2001), *Informe sobre el desarrollo mundial 2000/2001. Lucha contra la pobreza*, Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial (2000), *La voz de los pobres ¿Hay alguien que nos escuche?*, Madrid: Banco Mundial.
- Barba, C. (2000), "Progresía. Paradojas de un programa de combate a la pobreza" en *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Valencia, E. M. Gendreau y A. Tepichín, coordinadores, pp.241-255, México: UIA, ITESO.
- Berman, M. (2001), *Todo lo sólido se desvanece en el aire. La experiencia de la modernidad*, México: Siglo XXI editores.
- Blim, M. (1992), *Anthropology and the global factory*, New York: Bergin and Garvey
- Booth, W., Colomb, G. y Williams, J. (2001), *Cómo convertirse en un hábil*

Investigador, Barcelona: Gedisa.

- Bourdieu, P. (2002), *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*, Barcelona: Anagrama.
- Bourdieu, P. (2001), *Las estructuras sociales de la economía*, Buenos Aires: Manantial.
- Bourdieu, P. (2000), *La miseria del mundo*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Bourdieu, P. (1997), *Capital cultural, escuela y espacio social*, México: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1990), *Sociología y cultura*, México: Grijalbo.
- Bourdieu, P. (1980), *Le sens pratique*, Paris: Minuit.
- Bourdieu, P. (1979), “Les trois etats du capital culturel” en *Actes de la recherche en Sciences sociales*, no. 30, noviembre 1979, pp.3-6.
- Bourdieu, P. (1975), *El Oficio de sociólogo*, México: Siglo XXI.
- Bourdieu, P. (1972), “Structures, habitus et pratiques” en *Esquisse de'une theorie de la pratique*”, pp.174-189, París: Droz.
- Bozaman, B. y Massey, J. (1982), “Investing in Policy evaluation: some guidelines for skeptical public managers” en *Public Administration Review*, may/jul, vol. 42, pp.264 y ss.
- Briggs y Peat (1994), *Espejo y reflejo: del caos al orden. Guía ilustrada de la teoría del caos y la ciencia de la totalidad*, Barcelona: Gedisa.
- Bueno, C. (2003), *Las expresiones locales de la globalización: México y España*, México: CIESAS-UIA-Miguel Angel Porrúa.
- Canto Chac, M. (2000), “La política social y sociedad civil: la participación de las organizaciones civiles en la política social” en *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, pp.369-382, Valencia, E., M. Gendrau y A. Tepichín, coordinadores, México: UIA, ITESO.
- Cardozo B., M. (2003), “Evaluación de políticas de desarrollo social” en *Política y Cultura*, otoño 2003, núm. 20, pp.139-154.
- Castells, M. (1999), *La era de la información*, Vol II *El poder de la identidad*, México: Siglo XXI.
- Centro Mexicano para la Filantropía (s/fecha), *Fondos Federales para apoyar proyectos de las organizaciones de la Sociedad Civil*, México: CEMEFI.
- Concha, M. coordinador (2005), *Informe Anual sobre la Situación de los Derechos Económicos, Sociales, Culturales y Ambientales. Nov.2003-nov.2004*, México: Centro de Derechos Humanos Fray Francisco de Vitoria O.P., A.C., INDESOL.
- Conde, C. y A. Andrade (2004), “Servicios microfinancieros en el Estado de

- México” en *La economía del estado de México. Hacia una agencia de investigación*, Mejía R., P. coordinador, pp.191-230, Estado de México: Colegio Mexiquense.
- Conde, C. y F. Palma (2003), *Evaluación externa del Programa de Coinversión Social 2001- 2002*, Edo. de México: Colegio Mexiquense A.C., versión estenográfica.
- Copestake, J.G. (1998), *Impact assessment of the PULSE microfinance programme in Lusaka, Zambia*, UK.: Centre for Development Studies, University of Bath.
- Cordera, R. y Ziccardi, Z. (2001), *Pobreza y Cooperación social*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Crotz, E. compilador (1993), *La cultura adjetivada*, México: UAM-Iztapalapa.
- Crozier, M. (1992), “El cambio en las organizaciones públicas” en la Revista Gestión y Política Pública, vol. 1 número 1.
- Cuche, D. (1999) *La noción de cultura en las ciencias sociales*, Buenos Aires: Ed. Nueva Visión.
- Cunningham, W, Aldag, R. y Swift, Ch. (1991), *Introducción a la administración* México: Grupo Editorial Iberoamérica.
- Chambers, R. (1999), *Whose reality counts? Putting the first last*, UK: The Bath Press.
- De la Garza, E. (1981), “Historia de la epistemología, la metodología y las técnicas De investigación en la sociología mexicana” en *Revista Mexicana de Sociología*, volumen LI, número 1 de enero – marzo 1989, pp.103-133.
- Díaz, N. y Hernández, E., (2004 29 de julio), “Hay menos pobres en México: BM” en *El Economista*, pp.60.
- Durkheim, E. (1987), *Las reglas del método sociológico*, Buenos Aires: La Pleyade.
- Durkheim, E. (1967), *La división social del trabajo*, Buenos Aires: Shapire.
- Durkheim, E. (1999), *El suicidio*, México: Coyoacán.
- El financiero*, (2005, 21 de abril) Sección *Sociedad*, pp.26.
- Escobar, A. (1995), *Encountering development: the making and unmaking of the Third world*, USA: Princeton University.
- Estados Unidos Mexicanos (2004), *Ley General de Desarrollo Social*, Diario Oficial de la Federación 20 de enero.
- Esteinou, J. (2000), “Dinámica de Mercado, globalización y medios de comunicación en México” en *Revista Razón y Palabra*, <http://www.cem.itesm.mx/dacs/publicaciones/logos>
- Ferguson, J. (1994), *The anti-politics machine*, USA: University of Minnesota

Press.

- Fossaert, R. (2003), *El mundo en el siglo XXI*, México: Siglo XXI.
- Franco, R. coordinador (2001), *Sociología del desarrollo, políticas sociales y democracia*, México: Siglo XXI, CEPAL.
- Freire, P. (1974), *La educación como práctica de la libertad*, México: Siglo XXI.
- Freire, P. (1997), *Pedagogía de la autonomía*, México: Siglo XXI.
- Galindo, J. (2002), *Técnicas de investigación en sociedad, cultura y comunicación*, México: Pearson, Addison Wesley Longman.
- García, R. (2000), *El conocimiento en construcción*, Barcelona: Gedisa.
- García Sánchez, E. (2005) "Metaevaluación" en Reyes, R. director, *diccionario Crítico de Ciencias Sociales*, Universidad Carlos III de Madrid, <http://www.ucm.es/info/eurotheo/diccionario/M/metaevaluacion.htm>, consultado el 11 de agosto.
- Geertz, C. (1992), *La interpretación de las culturas*, Barcelona: Gedisa.
- Giddens, A. (2003), *La constitución de la sociedad. Bases para la teoría de la estructuración*, Buenos Aires: Amorrortu.
- Giddens, A. (1998), *Modernidad e identidad del yo. El yo y la sociedad en la época Contemporánea*, Barcelona: Península.
- Giddens, A. (1997), *Las nuevas reglas del método sociológico. Crítica positiva de las sociologías comprensivas*, Argentina: Amorrortu.
- Giménez, G. (2002), "Paradigmas de identidad" en Chihu Amparán, A. [2002] *Sociología de la identidad*, Miguel Angel Porrúa, UAM-Iztapalapa, México, pp.35-62
- Giménez, G. (1999), "La importancia estratégica de los estudios culturales en el campo de las ciencias sociales", en *Pensar las Ciencias Sociales hoy. Reflexiones desde la cultura*, Reguillo Cruz R. y R. Fuentes Navarro coordinadores, pp. 71-96, Guadalajara: ITESO.
- Giménez, G. (1992), "En torno a la crisis de la sociología" en *Revista Acta Sociológica*, año 7, no. 20 septiembre-diciembre, pp. 13-30.
- Giménez, G. (1997), "Materiales para una teoría de las identidades sociales" en *Revista Frontera Norte*, vol. 9, no. 18, año 8, julio-diciembre, pp.9-28.
- Giménez, G. (1980), "Teorías sobre la ideología. Estado actual de la cuestión" en *El discurso político*, Monteforte T., M., pp.65-90, México: Nueva Imagen, UNAM-IIS.
- Giménez, G. (1976), "Lingüística, semiología y análisis ideológico de la literatura" en *Literatura, ideología y lenguaje* Monteforte T., M., pp.269-350, México: Grijalbo, UNAM- IIS.
- Girola, L. y Olvera, M. (1994), "Cambios temático conceptuales en la

- Sociología mexicana de los últimos veinte años” en Revista *Sociológica*, año 9 no. 24, Enero-abril, pp.91-121.
- Girola, L. y Zabudovsky, G. (1991), “La teoría sociológica en México en la década de los ochentas” en Revista *Sociológica*, año 6 no. 15 Enero-abril. pp.11-63.
- Gobierno de Jalisco (2005), *Diagnóstico de las Organizaciones de la Sociedad Civil en el Estado de Jalisco*, Jalisco: Cuadernos Estatales de Política social, ITESO.
- Gobierno del Distrito Federal (2000a), “Ley de Desarrollo social para el Distrito Federal” en la *Gaceta Oficial del Distrito Federal*, 23 de Mayo.
- 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.
- González Casanova, P. (1984), “Las Ciencias Sociales en América Latina” en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Año XXX, Nueva Época, julio – diciembre, No. 117 y 118, pp.9-21.
- González de la Rocha, M. (1994), *The resources of poverty: women and survival in a mexican city*, Oxford: Blackwell.
- González García, M.I., López Cerezo, J.A. y Luján López, J. I. (1996), *Ciencia, tecnología y sociedad: una introducción al estudio social de la ciencia y la tecnología*, Madrid: Technos.
- González S., J. (1991), *Más cultura. Ensayos sobre realidades plurales*, México: CONACULTA.
- Greenberg, David y Wiseman, Michael (1992), “What did the OBRA Demonstrations do?” in *Evaluating welfare and training program*, Manski, Ch.F. y I. Garfinkel, pp.25-75, Cambridge: Harvard University Press.
- Grabinsky, B. (2002), *Un camino de esperanza. Testimonios de casos reales de microempresas*, México: Fundación Proempleo Productivo A.C.
- 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, México: Sedesol, Instituto del Banco Mundial, CIDE.
- 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 noviembre.
- Hintze, S. (2000), *La evaluación como herramienta de gestión* en Bogotá: Revista Foro.

- Hobsbawn, E. (1984), "Introduction: inventing traditions" en *The invention of Traditions*, Hobsbawn E. y T. Ranger editores, Cambridge: Cambridge University Press.
- House, E.R. (1993), *Professional Evaluation*, Newbury Park: Sage.
- Ikegami, E. (2000), "A sociological theory of publics: identity and culture as emergent properties in networks" en *Social Research*, vol.67, no.4, invierno, pp.989-1029.
- Incháusteghi, T. A. Martínez (1998), "Política social y cambios de finales de siglo: contexto y valores en la relación con los nuevos actores" en *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, pp.61-74, México: Plaza y Valdés, FLACSO, UNAM.
- Instituto Nacional de Desarrollo Social INDESOL (2002), *Proyectos Exitosos 2001*, México: INDESOL.
- Instituto Nacional de Estadística Geografía e Información (2000), *Comunicado de Prensa del 22 de agosto*, Dirección General de Difusión, México: INEGI.
- Jacobs, G. Y O'keefe, M. (1998), *Memorias del 1er. Foro Interamericano de la Microempresa*, México: UIA, USAID.
- Jara, O. (1994), *Para sistematizar experiencias*, San José de Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- Jervis, R. (1996) "Contrafácticos, causalidad y complejidad" en *Counterfactual thought experiments in world politics: logical methodological and psychological perspectives*, Tetlock, P. E. y A. Belkin, editors, pp. 309-316, Princeton New Jersey: Princeton University Press.
- Katzman, R. (1999), *Activos y estructuras de oportunidades*, Montevideo: CEPAL-PNUD.
- Kuhn, T. (1993), *La estructura de las revoluciones científicas*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Leal, J.F., Andrade Carreño, A., Murguía, A. y Coría, A. coordinadores (1995), *La sociología Contemporánea en México. Perspectivas disciplinarias y nuevos desafíos*, facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la UNAM, UAM-Atzacotalco, México
- Lechner N., Millán, R. y Valdés U., F. coordinadores (1999), *Reforma del estado y Coordinación social*, Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM, Plaza y Valdés editores, México
- Lomnitz, L. Adler de (1997), *Cómo sobreviven los marginados*, Ed. Siglo XXI, México
- López Aspeitia, L. E. (1994), "Las ciencias sociales en los años noventa, compilado por Ricardo Pozas Horcasitas" en *Revista Sociológica*, año 9 número 24 Enero-abril 1994, México, pp.185-193

- Mansell, C. (2000), *Las finanzas populares en México*, México: ITAM.
- Martínez, V.H. (2000), “El pequeño empresario mexicano: taxonomía y problemas de su definición como sujeto de estudio en política pública” *Reporte de Investigación*, México: UAM-Azcapotzalco, División de Ciencias Sociales y Humanidades, Departamento de Sociología.
- Martínez, R. (1998), *Sistema integrado de formulación, evaluación y monitoreo de proyectos para los fondos de inversión social*, Chile: División de Desarrollo Social, CEPAL.
- 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.
- Mejía, R. (2001), “La pobreza en las instituciones financieras internacionales y el enfoque alternativo de otros organismos multilaterales” en *Los rostros de la pobreza. El debate*. Tomo I, Gallardo (coordinador), Guadalajara: ITESO y UIA.
- Merton, R. (1998), “Los colegios invisibles en el desarrollo cognitivo de Kuhn” en *Alta Tensión. Filosofía, Sociología e Historia de la ciencia*, Carlos Solís, pp.23-74, Barcelona: Paidós.
- Messina G. (2004), “La sistematización educativa: acerca de su especificidad” en *Enfoques educacionales*, vol. 6, año 1. Consulta en línea en <http://rehue.csociales.uchile.cl/publicaciones/enfoques/08/> consultado el 7 de octubre 2005.
- Millán, R. y Sara Gordon (2004), “Capital social: una lectura de tres perspectivas clásicas” en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, no. 4, Octubre - diciembre, pp. 711-147.
- Millán, R. y Valdés Ugalde F. (1998), “La reforma del estado: reflexiones sobre la política social” en *Las Políticas Sociales de México en los años noventa*, Millán, R. et al., pp.145-153, México: Plaza y Valdés, FLACSO, UNAM.
- Morin, E. (2001), *Introducción al pensamiento complejo*, Barcelona: Gedisa.
- Morín, E. (1995), *Sociología*, Madrid: Ed. Tecnos.
- Morin, E. (1984), *Ciencia como consciencia*, Barcelona: Anthropos.
- Moser, C. (1996), *Confronting crisis. A comparative study of household responses to poverty and vulnerability in four poor urban communities*, Washington: World Bank.

- Ochoa, S. y J. Gómez (2004), *Liderazgo social. Manual de estrategias*, Jalisco: Fundación Iniciativas.
- Olivera, G. (s/f), “Encadenamientos productivos de la micro y pequeña industria en las ciudades de Aguascalientes y Mexicali” en www.hemerodigital.unam.mx/ANUIES/unam/problems/112/sec_4.html Consultado el 10 de diciembre.
- 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.
- Palumbo, D.J., (1987), *The Politics of Program Evaluation*, Beverly Hills: Sage.
- Pederzini, C. y Martínez, S. (2001), “Contribución del sector de Microempresa a la Economía mexicana” *Reporte final de investigación*, México: Universidad Iberoamericana, Departamento de Economía y Colegio de la Frontera Norte.
- Pérez Y., G. (1998), “¿Una ley para organizaciones no gubernamentales en México? Análisis de una propuesta” en *Organizaciones y políticas públicas en México y Centroamérica*, Méndez, J.L. coordinador, pp.451-490, México: Miguel Ángel Porrúa, International Society for Third Sector Research, Academia mexicana de Investigaciones en Políticas Públicas A.C.
- Piaget, Jean y Rolando García (1982), *Psicogénesis e historia de la ciencia*, México: Siglo XXI.
- Pieck, E. (2004), “La oferta de formación para el trabajo en México” en *Documentos de Investigación 3*, México: Instituto de Investigaciones para el Desarrollo de la Educación, UIA.
- Pieck, E. (1999), “Educación de jóvenes y adultos vinculada al trabajo” en *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina y el Caribe*, número 50, Santiago: UNESCO.
- Pieck, E. (1998), “Educación de adultos y formación para el trabajo en América Latina: incidencias y posibilidades en los sectores de pobreza” en *Por una segunda oportunidad. La formación para el trabajo de jóvenes vulnerables*, Jacinto, C. y Gallart, M. coords., pp.111-143, Montevideo: Cintefor-OIT/Red Latinoamericana de Educación y Trabajo.
- Pigg, S.L. (1992), “Inventing social categories through place: social representation and development in Nepal” en *Comparative Studies in societies and history*, vol. 34, no.3, pp. 491-513.
- Portes, A. (2004), “La sociología en el continente: convergencias pretéritas y una nueva agenda de alcance medio” en *Revista Mexicana de Sociología*, año 66, núm. 3, julio-septiembre, pp. 1-37.

- Pratt Fairchild, H. editor (1975), *Diccionario de Sociología*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Presidencia de la República (2001), *Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006*, México: Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos.
- ProEmpleo (2005), *Planeación Estratégica de la Red de Centros de ProEmpleo*, México: Fundación ProEmpleo Productivo A.C.
- Proempleo (2004), *Informe anual 2003*,. México: Fundación ProEmpleo Productivo A.C.
- ProEmpleo (2004), *Manual del participantes de ISE*, México: Fundación ProEmpleo Productivo A.C.
- Ramírez S., J.M. (2000), “Pobreza y participación ciudadana. Los planteamientos programáticos de PRONASOL y PROGRESA” en *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, Valencia, E. M. Gendrau y A. Tepichín, coordinadores, pp.349-367, México: UIA, ITESO.
- Ravallion, M. (2004), “What is impact evaluation? Why do we need it?” en *Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto de Programas Sociales*, México: SEDESOL, Instituto del Banco Mundial, CIDE.
- Rodríguez, C. coordinador (2005), *Un gobierno cercado al ciudadano. Servicios públicos y transparencia en Puebla*, Puebla, Universidad Iberoamericana Puebla.
- Rodríguez, D. (1999), *Diagnóstico organizacional*, Santiago: Alfaomega, Universidad Católica de Chile.
- Rodríguez, D. (1996), *Gestión organizacional*, México: Universidad Iberoamericana.
- Roseberry, W. (1994), “Language of contention” en *Everyday forms of state formation*, Joseph y Nugent editors, pp.355-366, Durhman, Duke University Press.
- Rossi, Peter H. Y Wright, James D. (1984), “Evaluation research: an assessment” en *Annual Review of Sociology*, vol. 10, pp. 331-352.
- Rubio, G. (2004), “Experiencia internacional en la evaluación del impacto de los programas de transferencias condicionadas” en *Seminario Avanzado de Evaluación de Impacto*, México: SEDESOL, Instituto del Banco Mundial, CIDE.
- Saldívar, E. (2002), *Everyday practices of indigenismo: an ethnography of Mexico's Instituto Nacional Indigenista*, PHD. Dissertation, Graduate Faculty of Political and Social Science of New York School University.
- Samuelson y Nordhaus (2004), *Economía*, México: McGrawHill.
- Sandoval De Escurdia, J.M. (2003), *Los indicadores en la evaluación del impacto*

de programas, México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Sistema Integral de Información y Documentación (SIID), Servicio de Investigación y análisis, División Política Social.

- Scott, J. (1998), “State projects of legibility and simplification” en *Seeing like a state: how certain schemes to improve human condition have failed*, New Haven: 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.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004a), “Evaluación de programas sociales: exigencia democrática en México” en *Comunicados*, no. 083/2004 del 23 de abril, México: SEDESOL.
- Secretaría de Desarrollo Social (2004b), “Reglamento Interior vigente de la Secretaría de Desarrollo Social”, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el jueves 19 de Julio.
- Secretaría de Desarrollo Social (2001), *Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, superación de la pobreza: una tarea contigo*, México: Sedesol.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2002), *Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 2002-2006*, México: SHCP.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2001), *Glosario de Términos más usuales en la Administración Pública Federal*, México: Subsecretaría de egresos, Unidad de contabilidad Gubernamental e Informes sobre la Gestión Pública.
- Sefchovich, S. (1989), “Los caminos de la Sociología en el laberinto de la Revista Mexicana de Sociología” en *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. LI, no. 1 de enero – marzo, pp.5-101.
- Sen, A. (2000), *Desarrollo y libertad*, Barcelona: Planeta.
- Serna, G. (2003), *Aquí no hay seguro contra crisis*, México: CIESAS-Instituto Mora.
- Stake, R.E. (1986), *Quieting Reform*, Chicago: University of Illinois Press.
- Sulbrandt, J. (1993), “La evaluación de los programas sociales, una perspectiva crítica de los modelos usuales”, en *Pobreza. Un tema impostergable*, Kliksberg, B. compilador, Caracas: CLAD-FCE-PNUD.
- Székely, Miguel (2002), “Hacia una nueva generación de política social” en *Cuadernos de desarrollo humano*, no. 2, México: SEDESOL.
- Tarrés, M.L. (2004), *Observar, escuchar y comprender. Sobre la tradición cualitativa en la investigación social*, México: FLACSO, COLMEX, Miguel Ángel Porrúa.
- Thompson, J. B. (2002), *Ideología y cultura moderna*, México: UAM-Xochimilco.

- Thompson, A.A. y Strickland III, A.J. (1999), *dirección y administración estratégica. Conceptos, casos y lecturas*, México: Mc Graw Hill.
- Valencia, E., M. Gendrau y A. Tepichín (2000), "Introducción" en *Los dilemas de la política social. ¿Cómo combatir la pobreza?*, pp.11-29, México; UIA, ITESO.
- Van Ufford, P.Q. (1991), "Mitos sobre la política racional de desarrollo en las Instituciones de donantes privadas de Holanda" en *Las burocracias del desarrollo*, Alba Vega, C. et al coordinadores, pp. 63-86, Guadalajara: El Colegio de Jalisco.
- Weber, M. (1969), *Economía y sociedad*, México: Fondo de Cultura Económica.
- Weiss, C.H., (1991), "Evaluation Research in the Political Context" en *Evaluation in Education: A Quarter Century*, M.W. McLoughlin y D.C. Phillips, eds., Chicago: University of Chicago Press.
- Williams, G. (2004), "Evaluating participatory development: tyranny, power and (re)politicization" en *Third World Quarterly*, Vol. 25, No 3, pp. 557–578.
- World Bank Group (2004a), *Poverty in Mexico: An Assessment of Trends, Conditions, and Government Strategy*, Washington: The World Bank.
- World Bank Group (2004b), "Impact Evaluation" en www.worldbank.org/WEBSITE/EXTERNAL/TOPICS/EXTPOVERTY/EXTISPMA/ consulta 3 de diciembre.
- World Bank (2003), *A guide to The World Bank*, Washington: The World Bank.
- World Bank (2001a), *Mexico. A comprehensive Development Agenda for the New Era*, The World Bank, Washington D.C.

Anexo 1.1. Esquema Metodológico de la Investigación

CONCEPTO	DIMENSION	HIPÓTESIS	VARIABLES	INDICADORES	REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN	HERRAMIENTA DE RECOPIACIÓN
Significado de la EIPS	Contextual, Intencional	1. La posición que ocupa un agente en el campo de fuerzas de las prácticas de EIPS le confiere un poder y un acceso a recursos que pueden utilizar para producir, transmitir y valorar la EIPS.	La posición que ocupa un agente en el campo de las prácticas de EIPS. El acceso a recursos que pueden utilizar para producir, transmitir y valorar la EIPS	Capital económico	Condiciones para financiar la producción, circulación y consumo de EIPS	-Cuestionario estructurado, formal, prediseñado -Sondeo de opinión -Investigación documental -Entrevistas estructuradas -Entrevistas a profundidad -Observación participante (etnografía) -Lista de verificación -Categorización
				Capital cultural	Escolaridad	
				Capital simbólico	Reconocimiento social	
	Convencional Estructural	2. El lenguaje de contención de la opera como marco de referencia para vivir a través de y actuar hacia los ordenamientos sociales de los programas para combatir la pobreza.	El lenguaje de contención. Forma en que los agentes viven a través de y actúan hacia los ordenamientos sociales de los programas para combatir la pobreza.	Emisor, receptor, Mapas cognitivos, Grado de fijación (durabilidad, capacidad de almacenar información), Capacidad de reproducción, selectividad de usuarios, dirección de los flujos de comunicación	Situación de comunicación Medios técnicos de transmisión	-Sondeo de opinión -Investigación documental -Entrevistas a profundidad -Observación participante (etnografía)

	Referencial	3. A través de la contabilidad social que produce y que direcciona a las prácticas de EIPS el sentido del desarrollo se reduce a una estadística que corresponde a un conjunto de categorías sociales estereotipadas, sin conflicto social	La contabilidad social. Sentido del desarrollo	Contenidos, Estructura de relación entre contenidos (cadenas asociativas, ejes de tensión, relaciones semánticas), Campos de significación	Discurso de agentes involucrados en las prácticas de EIPS	-Investigación documental
	Reconocimiento social	4. La EIPS es legitimada por la política social y legitima a la política social a partir de procesos de valoración simbólica y económica	Procesos de valoración simbólica y económica. La EIPS es legitimada por la política social y legitima a la política social	Procedimientos de validación Criterios para la asignación de valor de intercambio	Sistema de argumentación Costos de estudios de EIPS	-Sondeo de opinión -Investigación documental -Entrevistas a profundidad -Observación participante (etnografía)
	Espacio público	5. La interrelación entre los agentes sociales del campo de las prácticas de EIPS detona un proceso de construcción un espacio público.	Interrelación entre agentes sociales del campo de las prácticas de EIPS. Construcción de los público	Orientación de la acción (Deseo/interés supraindividual, Densidad, compatibilidad, duración, rango de vínculos	Vínculo, Comportamientos, percepciones, valores	-Taller de reflexión -Entrevistas a profundidad -Observación participante (etnografía)

Anexo 2.1. Antecedentes institucionales del caso

El programa de capacitación para microempresarios de ProEmpleo se había ofrecido por un período mayor a 5 años, de manera consistente, estaba documentado, crecía y la percepción era que tenía efectos positivos en los beneficiarios. Era un programa reconocido por instituciones de gobierno que no sólo habían financiado parte del proyecto y estaban satisfechas con los resultados que entregaba ProEmpleo sino que querían aumentar su apoyo. [Nota del diario de campo]

ProEmpleo tenía dos expectativas sobre la evaluación. Por una parte, los resultados del estudio podrían demostrar su capacidad de gestión y esto reforzaría la posibilidad de seguir recibiendo los fondos públicos y privados para mantener la operación y el crecimiento del programa de capacitación. El programa para microempresarios funciona desde 1998 y se llevan registros de la actividad realizada: población atendida, el número de cursos proporcionados, el número de negocios registrados ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público que se iniciaron o fueron mejorados por los egresados de la capacitación, el presupuesto gastado. Sin embargo no se había realizado una evaluación integral sino hasta el 2004, año en que su posición dentro del conjunto de organizaciones que ofrecen servicios de formación para el trabajo para acceder a fondos públicos depende del nivel de institucionalización alcanzado y el cual se relaciona con la capacidad de gestión comprobada.

A nivel de las OSC, la evaluación es parte de la fase de control de la gestión de los proyectos sociales. Los proyectos no se realizan en condiciones ideales por lo que necesariamente los resultados reales sufren variaciones respecto de los esperados. Se trata de medir el cumplimiento de los objetivos, a través de contrastar lo planeado con lo logrado, para contrarrestar los efectos negativos. Con base en esta información se tomarán las decisiones respecto a continuar con el programa o hacer los ajustes necesarios. [Ochoa y Gómez, 2004] Reunir la información generada y analizarla, determinar el grado de cumplimiento de los objetivos, obtener variaciones en tiempo y utilización de recursos, es parte de la rutina administrativa de la intervención educativa del caso.

En este sentido, ProEmpleo también esperaba que los resultados contribuyeran a identificar líneas estratégicas para mejorar su intervención social; esto se ligaba a la

expectativa de validar el control interno con información objetiva y creíble que emanara de una fuente académica reconocida.

Estas expectativas cobran sentido en el contexto institucional en el cual se inserta el programa de capacitación para microempresarios el cual abarca ciertos supuestos sobre la pobreza y las opciones de combatirla; una estructura organizacional; una acción educativa; y un conjunto de interrelaciones entre las personas que participan en la operación del mismo. A continuación se enuncian estos supuestos, estructura, acciones e interrelaciones.

2.1.1. Orígenes

ProEmpleo “surge a raíz de la situación de pobreza y de desarrollo desigual en Chiapas que se evidenció con el surgimiento del conflicto zapatista en 1994, un grupo de empresarios con... responsabilidad social, se reunieron con el afán de discutir de qué manera podrían hacer alguna aportación para apoyar esta causa. Después de analizar diferentes propuestas, se decidió que ya que la Ciudad de México también sufría de grandes necesidades, sería entonces ahí donde estos empresarios iniciarían este proyecto social.” [ProEmpleo, 2005:4]

La estrategia de intervención de ProEmpleo se ha ido conformando históricamente según se modifica la percepción que se tiene de la población objetivo y de su entorno. Al inicio, en el año 1994, frente a una percepción del grupo empresarial fundador de ProEmpleo del riesgo de la situación de gobernabilidad del país por el conflicto de Chiapas, la orientación era asistencialista.

En primera instancia se decidió realizar un programa de apoyo a personas que quisieran aprender un oficio a través de cursos para plomeros, pintores, etc., para los cuales se ofrecía una beca del programa PROBECAT del Gobierno del D.F. para los participantes.

Esta acción provocó que un gran número de personas tomaran los cursos con una mezcla de motivaciones: algunos por recibir la beca y pocos por el aprendizaje que pudieron obtener. [ProEmpleo, 2005:5]

La incorporación del punto de vista de especialistas y la propia experiencia en el campo de la formación para el trabajo modifica el marco de referencia inicial y se rediseña el modelo educativo.

Con el tiempo notaron además, que no era suficiente cotar con un oficio o un buen producto para venderlo, era necesario incluir en el curso temas administrativos para que las personas tuvieran mayores conocimientos de cómo iniciar o mejorar una microempresa, además de incluir un curso de desarrollo humano con el fin de elevar la autoestima y confianza personal de los participantes. [...]

resultado fue el modelo que ahora se conoce: un programa integral de capacitación, asesorías, seguimiento e incubadora de empresas, que ofrece soluciones rápidas, de fácil aplicación y efectividad para quienes desean auto-emplearse, iniciar o mejorar una microempresa. [ProEmpleo, 2005:5]

El discurso institucional expresa que el servicio de capacitación está dirigido a todo aquel que esté interesado en iniciar o mejorar un negocio, con preferencia por las personas en situación de vulnerabilidad, pobreza y marginación. La observación directa confirma que el público objetivo se compone de desempleados, dueños de negocios familiares que no se han consolidado o profesionalizado, emprendedores con habilidades de venta que no conocen cómo iniciar y administrar un negocio, personas que han visto deteriorarse o restringirse las condiciones de la calidad de vida y de productividad. Hay personas de diferentes edades, condiciones sociales, mujeres y hombres, hay quienes tienen un perfil empresarial y quienes no lo tienen. Sólo se registran casos aislados de “recomendados” que reciben la capacitación y asesoría.

Para los involucrados en la capacitación detrás del servicio está ProEmpleo como unidad gestora que pone en circulación un valor (la oferta de capacitación) para alcanzar la productividad, la formalización y la generación de empleos. La percepción es que cubriendo las necesidades de formación y desarrollando un espíritu empresarial se tiene la posibilidad de incidir en la mejora de la calidad de vida, en el desarrollo social y humano, en el largo plazo.

“Impulsar a las personas que desean lograr una vida más digna y productiva, mediante la capacitación y asesoría para el empleo, el autoempleo y la creación o mejora de microempresas”
[Misión de ProEmpleo]

Este propósito está enunciado en la misión de la empresa que se lee en los documentos oficiales de la OSC y se repite en el discurso de los individuos que trabajan en ProEmpleo que fueron entrevistados. El programa de ProEmpleo se presenta como una intervención social que surge de la conciencia de un estado de la realidad social que se considera insatisfactorio –la falta de prosperidad y equidad de una parte de la población- y se materializa en la incidencia del trabajo de especialistas en la atención a la problemática

de los microemprendimientos de proyectos productivos como opción para ayudar a contrarrestar esta situación insatisfactoria mediante la capacitación y asesoría.

Se manifiesta una preocupación por estandarizar los procesos como garantía de que se ofrece un servicio de calidad, es decir que está controlado, que cubre las expectativas de los beneficiarios, que es oportuno y eficiente.

Hemos crecido mucho estos últimos años, ahora somos como 27 personas y estamos certificados como Centro de Desarrollo Empresarial, requirió muchísimo esfuerzo pero puso de manifiesto la cohesión del grupo de trabajo, todos cooperamos. Hay capacidad de aprender y de apropiarse de la tarea. Nos sentimos orgullosos por el logro alcanzado. Contribuyó al fortalecimiento de nuestra identidad como ProEmpleo. [Fragmento de Entrevista con staff administrativo de ProEmpleo]

Esta preocupación está ligada al crecimiento del proyecto y a las obligaciones adquiridas con las instituciones financiadoras: “Algo que ha influido para que Proempleo sea más formal son los resultados que piden las instituciones gubernamentales que otorgan recursos federales para desarrollar el programa de capacitación.” (Fragmento de la entrevista a un miembro del staff de Proempleo).

La idea de la profesionalización técnica, racionalizada y racionalizadora de la intervención de ProEmpleo se opone tanto a la idea de actividades “politizadas”, que según se piensa dentro de la organización, sólo las llevan a cabo las instituciones de gobierno; como a las acciones improvisadas y poco eficientes de otras organizaciones de la sociedad civil (OSC) de corte asistencial. La percepción es que parte de la problemática de la pobreza está ligada a la irracionalidad, el déficit de recursos, la falta de coordinación interinstitucional, la falta de control sobre asuntos ligados con el bienestar de la población.

Como marco de referencia ProEmpleo asume que la pobreza expresa desigualdades que frenan la posibilidad de incorporar a todos los ciudadanos al progreso nacional y que estas desigualdades pueden ser superadas mediante el desarrollo de capacidades de cada individuo para ampliar sus oportunidades. De lo anterior se desprende el interés en proporcionar herramientas, habilidades y destrezas a los microempresarios para que puedan proveerse de los satisfactores que correspondan a las necesidades y los intereses individuales.

La representación que se construye sobre la pobreza es que se trata de un efecto transitorio, negativo y no deseado de la aplicación del ajuste estructural y la estabilización económica de las últimas dos décadas. No se cuestiona la premisa del desarrollo con orientación de mercado sino que se asume como un entorno dado, natural, obligado, frente a lo cual ProEmpleo propone la capacitación y asesoría como los medios para impulsar a las personas que “desean” lograr una vida más digna y productiva.

El modelo educativo conceptualiza que la adquisición de las competencias por parte de los beneficiarios comienza con el “querer superarse”, y a través de la capacitación se cree que se adquieren los conocimientos, habilidades y actitudes esenciales para administrar un negocio y vender; estas competencias se traducen en el poder ser competitivos en el ramo productivo al que se dedica su microempresa.

En este desplazamiento de los beneficiarios desde un estado de incapacidad para superar dificultades de productividad hasta el proceso y resultados de la capacitación, experimentan a través del programa de ProEmpleo un intercambio de valores de orden psicológico, social, económico y moral:

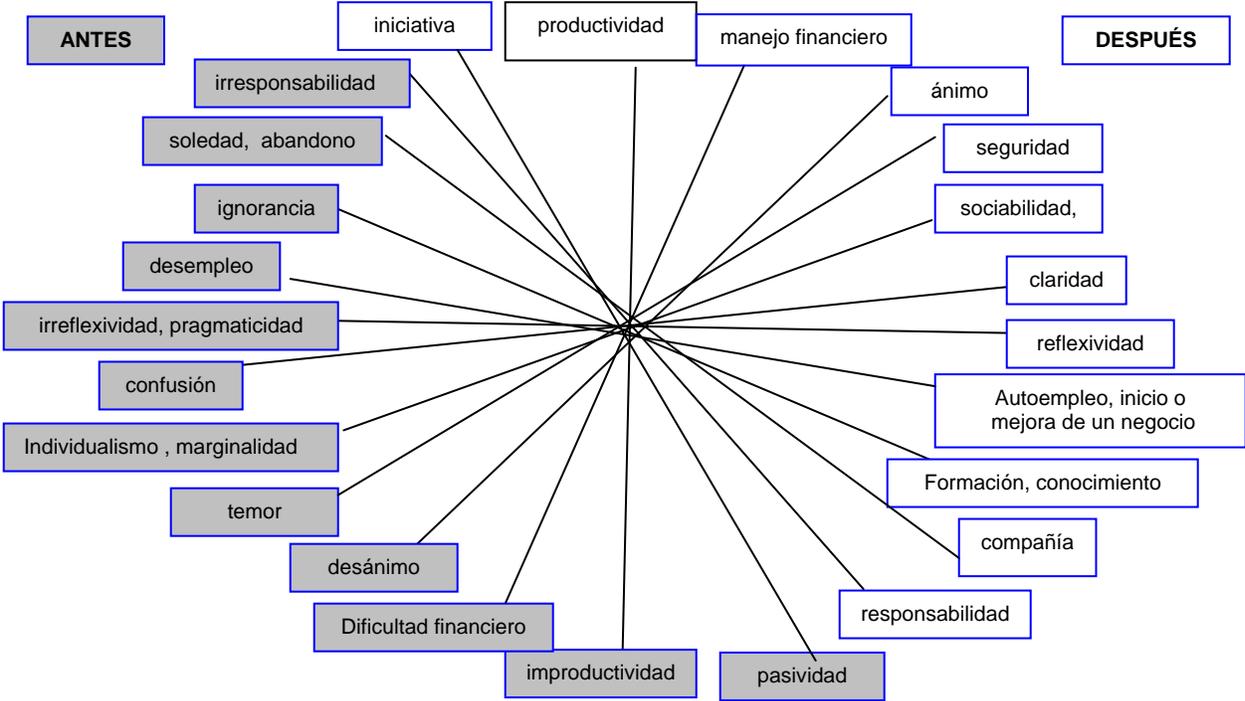
Los microempresarios obtienen conocimientos, seguridad, confianza, autoestima, un espacio de discusión, análisis y descubrimiento de sus propias capacidades, así como una sensación de acompañamiento y solidaridad entre sujetos semejantes [los otros capacitandos, los instructores y asesores], un cuestionamiento ético, una motivación y un estímulo, a cambio de un compromiso y responsabilidad con el programa de capacitación. [Andrade, 2006]

Esta representación simbólica de la pobreza, del medio para combatirla (el programa de capacitación) y de la población objetivo (ver el esquema 2.1.), reduce la realidad social, por un lado a una cuestión determinista, sin que cuente el contexto y sin conflicto; y por otro lado a una aspiración voluntarista de que las condiciones mejoren a partir de las decisiones individuales.

En el esquema 2.1. se presenta el conjunto de significados asociados a la condición de los beneficiarios antes y después de la capacitación, el cual fundamenta el objetivo de la evaluación y le da un determinado sentido: se trata de evaluar las capacidades desarrolladas

por los participantes en el programa como efecto del propio programa de capacitación e identificar las formas de utilización de estas capacidades para generar ingresos.

Esquema 1. Estructura del sentido de la identidad del beneficiario



Fuente: elaborado por Adriana Andrade con base en los resultados del Taller de Reflexión

En este razonamiento no se problematiza el acceso a las oportunidades para desarrollar capacidades ni se hace alusión a los conflictos de intereses presentes en el campo de la formación del trabajo; sin embargo, en el diálogo con los involucrados en la capacitación de ProEmpleo se identifica que hay una cierta tensión entre la apuesta por desarrollar estas capacidades y las limitaciones estructurales que se reconocen: del mercado laboral, de bienes y servicios y la inequitativa distribución del ingreso, lo cual afecta la percepción de la efectividad de la capacitación para cambiar la situación de pobreza y siembra dudas sobre la capacidad de cobertura de la política social.

Una preocupación subyacente al modelo educativo de ProEmpleo es ser una organización eficaz. Un indicador de eficacia es el nivel de cumplimiento de las metas del programa de capacitación en términos de número de participantes matriculados por año, lo cual se establece en los planes anuales. “La visión de la dirección de Proempleo está dirigida a ser más profesionales, no tanto a crecer más. Se trata de que haya más planeación, la tarea esté más estructurada, que se den pasos firmes” [Fragmento de entrevista a staff de ProEmpleo]. Sin embargo se observa que en la práctica los involucrados en la capacitación acomodan esta visión en sus comportamientos de acuerdo a su conveniencia y según los límites con los que se enfrentan, es decir que el desempeño organizacional es algo contingente: “ni las reglas se respetan como se hubiera deseado, ni los miembros se comportan a su entero amaño”. [Rodríguez, 1999:25].

Un ejemplo de estas paradojas es cuando un convenio firmado entre ProEmpleo y una institución de apoyo externo cuyo responsable de que se pongan en operación las acciones conducentes se ocupa en otros proyectos y pierde la sinergia que se había esperado. Otro ejemplo de divergencias se observa en los tiempos y los criterios de valoración de cada uno de los actores involucrados, lo cual dificulta la cooperación y la negociación orientada a satisfacer los intereses de todos los involucrados. Se invierte mucho tiempo en asuntos ligados con las instituciones de gobierno que otorgan financiamiento y se descuida la comunicación con los centros externos.

Por otro lado, en el discurso de la capacitación se atribuye la cualidad de “saber hacer las cosas correctas” para trabajar con y por medio de personas y grupos para conseguir determinados objetivos organizacionales, a los fundadores y los consejeros, quienes lo transmiten a las instancias ejecutivas de ProEmpleo. También los instructores y asesores voluntarios son depositarios de este saber. En conjunto ponen en circulación su conocimiento, experiencia y relaciones para desarrollar una cultura empresarial y de responsabilidad social cuyo destinatario es el conjunto de individuos que se inscriben en la capacitación (capacitandos) y que son percibidos (incluso por ellos mismos) como necesitados de una guía para iniciar o mejorar un negocio y desarrollar su calidad de vida.

En el centro de la Ciudad de México sobre la Avenida Reforma cerca del Metro Insurgentes, en un edificio de 8 pisos, subiendo las escaleras a mano izquierda del Mezanine está una puerta de cristal y atrás un cartel con la pirámide precolombina de tres aludes y el vértice truncado con la palabra ProEmpleo, y en segundo plano la palabra Fundación, el logo descrito en color verde medio y con el slogan “aprende y emprende”.

Hay algunos elementos emergentes que rompen esta percepción, por ejemplo los empresarios asesores voluntarios manifiestan que “es una sorpresa muy grata descubrir que algunas de las personas asesoradas tienen más capacidades” que ellos, que “identifican nichos de mercado que jamás se hubieran imaginado”, que ellos mismos “aprenden aspectos de la economía que no sabían antes de involucrarse en la asesoría de ProEmpleo”. [Fragmentos del taller de reflexión de ProEmpleo]

Los consejeros, por su parte, expresan que su participación en ProEmpleo representa la “oportunidad de concretar ideas”, de “dejar de quejarse por la situación del país y ayudar directamente a resolver la situación”, de “devolver algo que se ha recibido” anteriormente, de “obtener satisfacción” al liderar un proyecto social según su forma de pensar (la cultura empresarial) e influir en el contexto social en general y en el comportamiento de la población objetivo. [Fragmentos del taller de reflexión de ProEmpleo]

2.1.2. Involucrados

En el programa de capacitación para microempresarios de ProEmpleo participan un conjunto de individuos que pueden ser agrupados en diferentes tipos de agentes que han estado involucrados en algún aspecto o proceso del servicio de capacitación: los beneficiarios, los instructores, estudiantes que realizan su servicio social universitario, los miembros de la red de educación continua, los centros externos de capacitación, el consejo, la red ProEmpleo, las voluntarias, los benefactores, las instituciones de gobierno y las instituciones académicas. A continuación se presenta de manera sintética el papel que desempeña cada uno de estos actores sociales en la intervención social y su evaluación.

Los beneficiarios

ProEmpleo habla de la población objetivo de sus servicios desde tres perspectivas. La primera perspectiva se refiere a la representación de lo que pueden ser a futuro: empresarios modernos, con habilidades administrativas, reconociendo una situación presente que sirve como diagnóstico de necesidades de capacitación: no son actualmente empresarios modernos y no han desarrollado habilidades administrativas. En el Esquema 2.1 en gris están las características antes de la capacitación y sin fondo de color las características después de la capacitación.

ProEmpleo adopta otra perspectiva institucional que considera los criterios de estratificación empresarial del artículo 3º, fracción III de la Ley para el Desarrollo de la Competitividad de la Micro, Pequeña o Mediana Empresa del 30 de diciembre del 2002, bajo los cuales los microempresarios se distinguen por el número de empleados de la unidad productiva.

Estas dos perspectivas están centradas en representaciones de la identidad de los beneficiarios en términos de categorías amplias, a la manera de tipos ideales “universales”. Los beneficiarios son los receptores del programa, bajo una relación educativa construida desde la abstracción de los individuos en la categoría de aspirantes a ser, o de microempresarios, en la cual ProEmpleo determina las necesidades de aprendizaje, formaliza y estandariza la intervención sobre los beneficiarios.

En contraposición, la tercera perspectiva apunta hacia las prácticas cotidianas a nivel informal, en las cuales los beneficiarios son categorías muy específicas para el personal de ProEmpleo con un rostro, un nombre y apellido, un recuerdo de una vivencia personal:

“Me gusta mucho que a veces llamen... [menciona el nombre de algunos de los participantes] que tomaron el curso sólo para saludar o para invitarnos a alguna fiesta de familia como los quince años de la hija. También recuerdo cuando vino a inscribirse ... [menciona el nombre de otro de los participantes] se le veía muy mal y luego como se fue transformando durante las siguientes semanas, cambió su expresión, su mirada.” [Entrevista con personal staff de ProEmpleo].

Antes del estudio de EIPS realizado en el 2004 y 2005 no se les había preguntado directamente a los beneficiarios cómo se autoidentificaban. Los egresados exitosos,

aquellos que inician un negocio o lo mejoran, son invitados asistir en los actos públicos de la fundación como evidencia de las bondades y resultados alcanzados.

Los instructores

Los instructores del programa de capacitación para microempresarios tienen la función de inculcar a los beneficiarios los conocimientos, habilidades y actitudes para poder ser competitivos a través de un trabajo educativo continuo y estructurado (conforme al manual del programa). Su trabajo educativo consiste en exponer conceptos clave y organizar dinámicas de grupo (ejercicios vivenciales, películas comentadas, simulaciones de situaciones de negocios, ejercicios prácticos, todos delimitados en el manual) que permitan hacer aplicaciones de los mismos, para que los participantes interioricen los principios de administración de un negocio y las habilidades de venta, y puedan transferirlos a los escenarios donde se desarrolla su actividad productiva cotidiana.

La autoridad para inculcar los contenidos programáticos que transmiten y la forma de transmitirlo, a través de dichas estrategias didácticas, deriva del manual que los determina y el reconocimiento de la capacidad de los docentes. “El manual representa una condensación del saber de los expertos –académicos- pero sobre todo de los empresarios exitosos (miembros del Consejo y del grupo de asesores voluntarios).

La capacidad docente se fundamenta en la certificación obtenida bajo la norma de competencias laborales (bajo estándares docentes reconocidos oficialmente) y la experiencia en el campo: los instructores han cursado obligatoriamente el programa antes de ser capacitadores; la mayoría de ellos han tenido alguna experiencia de administración de un negocio y cuentan con estudios de licenciatura. Pero esto no significa que los conocimientos (el grado de dominio sobre los aspectos técnicos tales como los contables, legales, entre otros) las habilidades y las actitudes de cada uno de ellos sean las mismas. Son apreciados de manera diferencial por los beneficiarios. “Reconozco el manejo genial de Carolina”; “En contabilidad la maestra no tenía idea de lo que exponía”. [Fragmentos de los grupos focales]

La relación contractual entre instructores y la organización varía: algunos son personal de tiempo completo y otros no. Esto propicia la existencia de diferencia de intereses al interior de esta categoría de agentes involucrados, que conlleva tensiones en el trato: “Con mi coordinadora me llevo muy bien pero de ProEmpleo sólo recibo comunicados masivos sin ninguna consideración personal; por otro lado de repente me cancelan un grupo y esto tiene repercusiones en mi ingreso” refiere un representante de los instructores de tiempo parcial.

La denominación “instructores del programa de capacitación” sugiere que en la representación social de ProEmpleo la acción pedagógica se establece a partir de una relación jerárquica entre el que posee un saber legítimo y el que no lo tiene; los instructores presentan las competencias empresariales como un producto legítimo y la necesidad de aprendizaje de estas competencias, lo cual es aceptado por los beneficiarios del programa. Esta representación olvida que las necesidades de aprendizaje son necesidades que están asociadas a las condiciones sociales de producción, en este caso son producto de la autoridad de la OSC como instancia mediadora del desarrollo que consagra la capacitación administrativa como objeto deseable que debe consumirse.

Los empresarios asesores voluntarios.

Ofrecen asesorías individuales a los participantes en el programa de capacitación para microempresarios para la formulación de su plan de negocios, para estimularlos y para auxiliarlos ante situaciones problemáticas a partir de preguntas específicas formuladas por los beneficiarios, sobre asuntos relacionados con la condición que guardan sus proyectos productivos y su entorno. Establecen una relación de comunicación en la cual ellos representa a la autoridad.

Son profesionistas y empresarios, algunos de ellos jubilados, todos varones, de entre 50 y 70 años, con un perfil multidisciplinario que tienen en común un sentido social y son reconocidos como individuos exitosos e influyentes con una amplia experiencia en la conducción de negocios.

“- El motivo por el cual soy asesor voluntario es porque es muy grato descubrir personas con tantas capacidades.

- Es parte de un sentido de vida orientado hacia el dar.
- Es la posibilidad de transmitir mi experiencia
- Es para ayudar a aterrizar las ideas de buenos negocios.” [Fragmento de las intervenciones de los asesores voluntarios en el Taller de Reflexión]

Este grupo de agentes encarnan la imagen del empresario modelo, “el que sabe, el exitoso”, y al mismo tiempo reflejan en aquellos que se están capacitando la imagen de ser “quienes no saben, los no exitosos”. En las relaciones cara a cara entre los asesores voluntarios y los beneficiarios hay indicios de cierta arrogancia de parte de los primeros en los primeros contactos, y los beneficiarios aunque no aceptan esta actitud no dudan que son superiores, ellos “sí saben de hacer negocios” ya que tienen un capital económico y simbólico mayor. Las determinantes sociales, económicas y políticas de la desigual distribución de recursos no se mencionan (si alguien lo hiciera dentro de la organización se le tildaría de “rojillo”) y más bien se interpreta la situación como un problema educativo salvable con voluntad y tesón.

El personal administrativo

En el equipo de trabajo de ProEmpleo la asignación de responsabilidades está delimitada claramente en los manuales administrativos. En el discurso de ProEmpleo una característica que distingue a su personal es su orientación a resultados y sentido de servicio.

Paralelamente a los hábitos de trabajo compartidos, a la manera de un metalenguaje compartido dentro del cual están las disposiciones a llevar un seguimiento y control de la gestión del proyecto (incluye una evaluación de resultados), hay una distribución de poder de decisión y acción que se traduce en una capacidad diferencial de manejo de información y en una situación de comunicación caracterizada por relaciones jerárquicas de abajo hacia arriba.

“De repente observo patrones de conducta muy diferentes entre los que están en este piso y los que están arriba, como que allá esperan que uno les haga las cosas”. [Fragmentos de entrevistas con personal staff de ProEmpleo]

“Muchas veces nosotros [el personal que atiende directamente a los beneficiarios] no nos enteramos de cambios dentro de la organización, sólo lo saben los directores, y esto dificulta dar una respuesta

adecuada a las personas que solicitan información sobre el programa de capacitación.” [Fragmento del taller de reflexión]

El capital económico, cultural y simbólico del personal administrativo es plural correspondiendo al nivel jerárquico más alto el capital económico y simbólico más alto y los niveles operativos ubicados en la base de la estructura jerárquica tienen un capital menor que las otras posiciones. El capital cultural se caracteriza por una escolaridad equivalente a un pregrado en promedio para los diferentes niveles jerárquicos, pero se observan diferencias en cuanto al origen de las instituciones de educación superior de las que provienen: instituciones privadas universitarias aparecen en la currícula de los niveles altos; e instituciones públicas vocacionales y técnicas en el caso de los niveles más operativos.

Los estudiantes que realizan su servicio social universitario.

“Generalmente llaman estudiantes por recomendación de amigos o compañeros del pregrado que estuvieron contentos en ProEmpleo”. [Fragmento de entrevista con personal staff de Proempleo]. Se les entrevista solicitando evidencias de sus competencias, tiempo disponible para el proyecto y áreas de interés. Cuando se les ha aceptado se les da una inducción, se les asigna responsabilidades y se acuerda la forma de evaluar el desempeño.

El servicio social representa un vínculo del estudiante para relacionarse con su entorno social, y para ProEmpleo constituye un apoyo muy significativo dada la reducida estructura administrativa con la que cuenta para operar la capacitación. “Gracias a ellos podemos realizar tareas que de otra manera nos impediría avanzar en nuestras metas”. [Fragmento de entrevista con personal administrativo de ProEmpleo]

Los miembros de la red de educación continua

En ProEmpleo se ofrecen conferencias quincenales sobre temas del entorno de negocios y se invita a profesionistas de muchas disciplinas relacionadas con los negocios, que ocupan puestos directivos o ejecutivos, con experiencia en áreas relacionadas con el programa de capacitación: recursos humanos, finanzas, cuestiones legales, entre otras. Se les solicita que donen 2 horas de su tiempo para dictar una conferencia como parte de una labor social para desarrollar microempresarios.

Los centros externos de capacitación

Se trata de instituciones que tienen personalidad jurídica propia y están dedicadas a actividades sociales independientes de ProEmpleo. Con ellas se desarrollan vínculos institucionales para ofrecer el programa de capacitación a la comunidad en su área de influencia e impartirlo con los instructores de ProEmpleo, como parte de un proyecto de desarrollo social que fomente la empresariedad.

El consejo.

Está formado por dueños, accionistas y ejecutivos de compañías y empresas privadas que gozan de un reconocimiento social por su solvencia moral, por su vocación de servicio y capacidad empresarial o profesional. Es una pieza clave para la constitución de las relaciones públicas para la procuración de fondos, para dar a conocer el servicio y para su delimitación.

Patrocinan investigación de tecnologías para el desarrollo de productos y para la conservación y protección del medio. Sus nombres se registran en la sección Capitanes de Empresa del ITESM y otros directorios empresariales. Han recibido reconocimientos especiales de comisiones nacionales. Distintivos del Centro Mexicano de Filantropía. Considerado por los medios -Revista Líderes- como los más importantes capitanes de industria con sentido humanista y social.

Son miembros activos y han presidido la Confederación de las Uniones Sociales de Empresarios de México, A.C. (USEM)¹. Todos los miembros del patronato tienen educación superior con estudios de posgrado, son invitados a impartir cátedras y conferencias en temas empresariales y de filantropía en instituciones de educación superior en México y en el extranjero.

Son miembros de asociaciones empresariales que representan grupos de interés político. Forman parte del Consejo de Participación Ciudadana de la Procuraduría General de la República, de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción del Consejo

¹ USEM tiene actualmente 14 asociaciones en los diferentes Estados de la República. Esta confederación es un movimiento empresarial inspirado en la Doctrina Social Cristiana, cuyo objetivo es la creación de una sociedad más justa y más humana. En 1957, en la ciudad de México se constituyó el Comité Inicial promotor de esta nueva organización, miembro desde 1960 de la Unión Internacional Cristiana de Dirigentes de Empresa (UNIAPAC), quien actualmente tiene presencia en 36 países del mundo, afiliando a más de 50,000 empresarios, cuya Secretaría General se encuentra en Bruselas, Bélgica.

de Participación Ciudadana, del Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, de las Cámaras Industriales, presiden diversas fundaciones y colaboran como más de 160 organizaciones sociales en todo el país.

En estos foros son los defensores de los intereses de los microempresarios y en cierta forma sus representantes; pero esta representación está marcada por una contradicción ya que por una parte no han hablado personalmente con ninguno de los beneficiarios y, por otra parte su comportamiento sigue la lógica de un modo de vida que no es la de los microempresarios en situación de pobreza a los que se dirige primordialmente el servicio de capacitación que prestan a través de ProEmpleo. Su imagen está valorizada por representar las características sociales, económicas, políticas y culturales dominantes. Les gusta escuchar y repiten los relatos sobre “casos de egresados exitosos” que les son presentados por la directora de ProEmpleo en las sesiones de consejo.

El carácter de su posición hegemónica en la sociedad es atribuido en su discurso a una trayectoria de trabajo, de sagacidad, entre otros referentes que señalan al individuo como conductor de su propio destino. Hay una construcción constante y obstinada de justificar las carencias de los otros (los microempresarios) porque no tienen capacitación, porque actúan fuera de la ley (situación de informalidad), porque en su familia no se han cultivado hábitos de ahorro, de trabajo, de emprendeduría. Se llega a mencionar en el discurso del consejo la necesidad de explorar la manera de vincular la capacitación y asesoría con acciones que pudieran impactar las cadenas productivas donde se insertaran los microempresarios en calidad de productores o distribuidores; pero estas acciones se perciben como algo ajeno a ellos, que tiene que llevar a cabo el gobierno.

La Red ProEmpleo

Se trata de un modelo de franquicia social que otorga ProEmpleo a personas interesadas en iniciar una nueva Fundación ProEmpleo en su localidad. Actualmente además del Distrito Federal opera en el Estado de México, Guadalajara, Saltillo, Xalapa, Puebla, Tuxtla Gutiérrez y Tepexpan. Se tiene un programa de capacitación para instructores y se apoya en la organización interna para asegurar la calidad del servicio.

Se observan diferencias en el nivel de fortalecimiento institucional entre las distintas sedes; el perfil de los miembros del patronato es homogéneo al perfil descrito de los miembros del consejo de ProEmpleo de la ciudad de México; los referentes conceptuales son compartidos.

Las voluntarias

Son todas mujeres que pertenecen a grupos sociales de élite, con la función de presentar, analizar y planear estrategias factibles de procuración de fondos, la difusión, la organización y puesta en marcha del conjunto de acciones correspondientes. Su presencia confiere credibilidad, permanencia, dinamismo y un apoyo definitivo al proceso de procuración de fondos. Su red de relaciones sociales es un elemento estratégico para el cumplimiento de su función.

Los benefactores.

Son personas morales y físicas que contribuyen de manera regular con una aportación monetaria para el sostenimiento del programa de estudio de caso. También hay donaciones de servicios y en especie, como por ejemplo:

“Cuando organizamos la conferencia magna con sobrevivientes de los Andes uno de los egresados proporcionó el servicio de audio de manera gratuita. Otro tipo de donación que recibimos es en especie, tal es el caso de otro egresado que nos donó la impresión de un folleto promocional de ProEmpleo”. [Fragmento de entrevista con voluntarias].

Sus vínculos con ProEmpleo son a través de la relación social con el grupo de voluntarias y no necesariamente reflejan una cultura de responsabilidad social. “Donan porque se sintieron comprometidos con un miembro del consejo, una voluntaria, un miembro del staff; porque el donativo es deducible de impuestos; algunos después de conocer los resultados de la evaluación del programa tienen un interés en colaborar porque encuentran coincidencias entre sus objetivos y los del programa” [Fragmento de entrevista con voluntarias].

Las instituciones de gobierno

Las instituciones de gobierno entablan distintos tipos de relación con ProEmpleo. Uno de estos tipos es la distribución de fondos a través del Programa de Coinversión Social al asignar recursos federales para financiar parcialmente la intervención social, lo

cual obliga a la organización a someterse a un monitoreo de sus actividades y a la rendición de cuentas del ejercicio de dichos fondos. Es el caso de Indesol que se fundamenta en

“La corresponsabilidad, la complementariedad y la cooperación con los diversos actores sociales y agentes institucionales que participan en el desarrollo social. Con base en tales principios, el Instituto, a través del Programa de Coinversión Social, apoya la intervención de las OSC en las tareas de la política social y de la superación de la pobreza, mediante la aplicación de fondos institucionales y la realización de acciones de capacitación, gestión y asesoría, tanto para el desarrollo de sus proyectos como para su fortalecimiento institucional” [SEDESOL, 2002:8].

Otro tipo de relación es la acreditación del programa de capacitación.

La Dirección General de Capacitación y Formación para el Trabajo otorga el Reconocimiento de Validez Oficial de Estudios de los cursos impartidos². [Fragmento de la nota sobre la vinculación con ProEmpleo http://www.sep.gob.mx/wb2/sep/sep_Bol2970704]

Otras instituciones de gobierno como es el caso de la Secretaría de Economía certifican las acciones de asesoría de ProEmpleo como Centro de Desarrollo Empresarial².

Las instituciones académicas

Son instituciones de educación superior públicas y privadas que apoyan a ProEmpleo de distintas maneras: aulas; la prestación de servicio social de sus estudiantes; impartir de forma conjunta con la fundación el programa de capacitación a sus estudiantes, quienes posteriormente lo replican con personas de la comunidad; la investigación aplicada (el caso); la actualización docente; entre otros apoyos. La importancia relativa de la vinculación es diferencial para las instituciones académicas y para la organización de la sociedad civil (OSC). Para las primeras es una función institucional que dependiendo de la persona asignada puede tener un desempeño burocratizado o imprimirle un interés especial. En cambio, para la OSC representa la posibilidad de realizar parte de las labores sustantivas de la intervención social: apoyar las asesorías a los capacitandos y hacer el seguimiento posterior a la capacitación sobre el nivel de satisfacción de los egresados.

² Se contemplan dentro del Programa de Capacitación y Modernización Empresarial como parte de la promoción de formación de nuevos negocios de la Secretaría de Economía. Los Centros de Desarrollo Empresarial son unidades de gestación de nuevas empresas comerciales y nuevos giros o soluciones a empresas ya establecidas. Proveen servicios que permiten definir, planear, instaurar y desarrollar estrategias necesarias para un desempeño exitoso. Cuentan con capacitación e infraestructura (instalaciones, servicios, asesoría) sobre mercado y competencia, aspectos legales, aspectos contables y financieros, para superar los problemas comunes en los comercios pequeños.

Una vez presentados los distintos grupos de agentes involucrados en el caso, se observa que comparten la experiencia de la intervención social como un espacio que los ha reunido, pero esto no significa que hayan vivido la experiencia del mismo modo. Cada uno de ellos tiene referencias y asociaciones cognitivas particulares que corresponden a los recursos de los que dispone individualmente (culturales, económicos y simbólico) y a la posición que ocupa en la estructura organizacional; a partir de estas referencias y asociaciones se interrelaciona con otros involucrados para llevar a cabo la función que le toca en pro de los objetivos de la organización.

Lo que los une es la tarea que representa la intervención social. Se intercambian datos, anécdotas, sentimientos en función de su participación en la tarea. De este intercambio emergen puntos de conexión que dan coherencia a los significados y símbolos compartidos sobre la capacitación y su impacto. La frecuencia e intensidad de la conexión es variable y se traduce en un tipo de trato y una capacidad diferencial de tener una visión integral del programa, de decidir y de actuar. En todos y cada uno de los colectivos se comparte la certeza de la supremacía de la cultura de negocios orientada al mercado como algo legítimo a imitar y la evaluación como un componente de esta cultura.

En el discurso de ProEmpleo nunca se explicita que las diferentes posiciones que ocupan en el campo de las prácticas de desarrollo implican el riesgo de que los intereses individuales de quienes ocupen la posición dominante se impongan sobre los demás en nombre de “lo conveniente, lo adecuado, lo que debe ser”, es una situación que se acepta como algo natural, algo que siempre ha sido así, algo que no se cuestiona, que ni siquiera se piensa.

2.1.3. Estructura

En el pasillo de acceso a las oficinas de ProEmpleo cada espacio está señalizado con rótulos que dicen: Baños, Centro de Desarrollo Empresarial, Dirección General, Aula 1, Aula 2, Aula 3.

La Fundación ocupa un área de 348m² más otros 105m² en el tercer piso donde está el grupo de trabajo de la incubadora de negocios. Las paredes están pintadas de blanco, los pisos cubiertos con alfombra, los muebles son modulares, hay un área de servicio con fotocopiadora, impresora y fax.

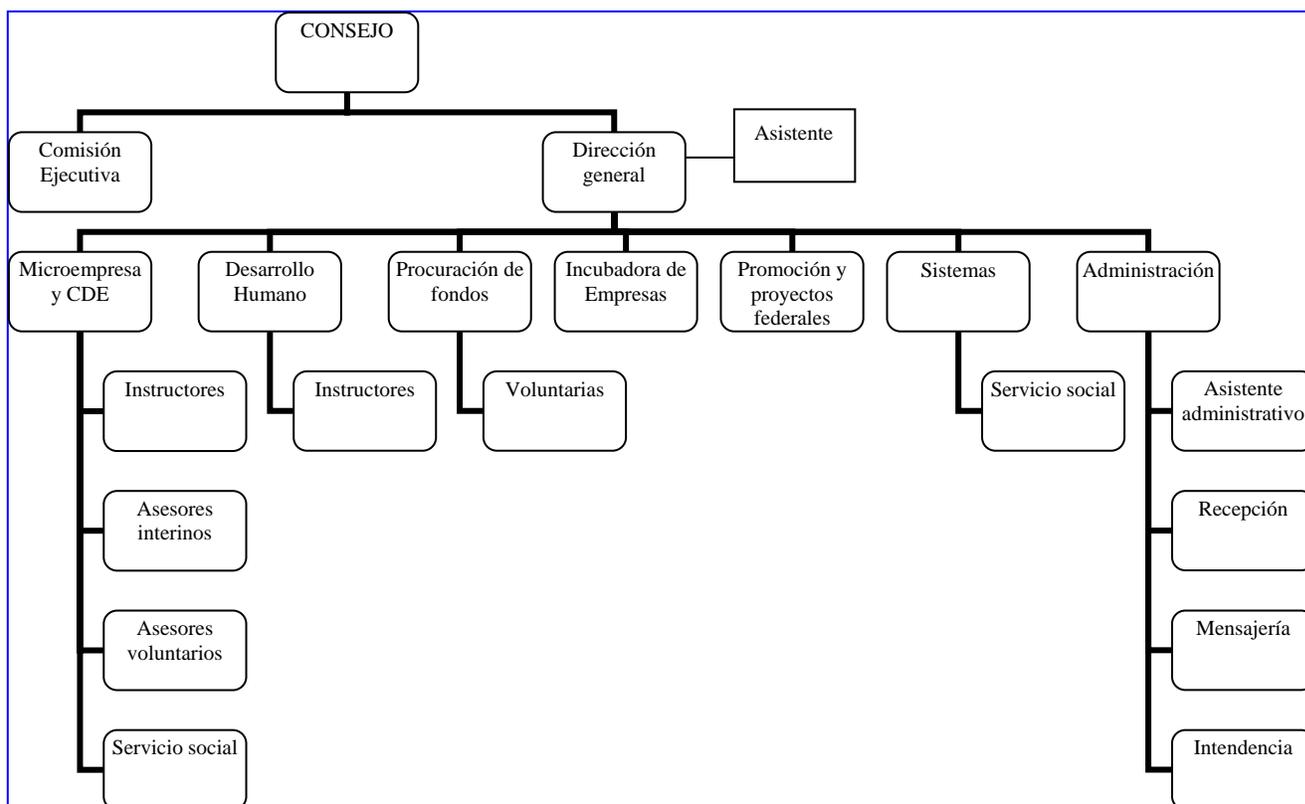
Saludo al pasar, voltean hacia mí, sonrían y siguen diligentes en su asunto. [Nota del diario de campo]

La estructura de la organización incluye un aspecto interno y otro externo. El interno o formal se refiere a las áreas funcionales que establecen relaciones de comunicación operativa, ordenadas y sistematizadas institucionalmente, a partir de la división, especialización y complementariedad de fines, así como el nivel y responsabilidad que asumen como equipo de trabajo responsable de la operación del programa de capacitación. El Esquema 2.2 refleja una estructura jerárquica que centraliza el poder en el consejo, quien delega autoridad y responsabilidad en dos órganos ejecutores: la comisión ejecutiva y la dirección general; esta última a su vez lo hace en los puestos de trabajo encargados directamente de los distintos procesos operativos para ofrecer la capacitación.

Las relaciones que se establecen al interior de la estructura interna de la organización están marcadas por el reconocimiento de la autoridad y el grado de dominio del código cultural “de alto desempeño” y “vocación de servicio”. La orientación de trabajo es hacia los resultados del área en la que se ubican lo cual tiene el defecto de limitar la comprensión del conjunto de los procesos de ProEmpleo, sobre todo en los niveles de menor jerarquía.

“La estructura interna se ha consolidado, cada departamento domina su función, el reclutamiento y selección considera primordial cubrir el compromiso organizacional, la visión de futuro y la competencias específicas. Esto tiene un efecto positivo interno porque proporciona seguridad sobre las decisiones y acciones que ha de llevar a cabo cada uno de los miembros del equipo de trabajo.”
[Fragmento de entrevista con staff de Proempleo]

Esquema 2. Organigrama de ProEmpleo



El aspecto externo de la estructura se refiere a la organización de apoyo que permite la realización de actividades. Uno de los cimientos de esta estructura son las instituciones con las cuales se vincula la organización para aprovechar sus espacios y poder de convocatoria, con miras a estar en condiciones de ampliar la cobertura de servicios. En el 2004 sumaban 38 las instituciones de este tipo tales como: delegaciones, parroquias, Institución Vida y Familia, Albergues para Mujeres Maltratadas, Institución Mujeres en Desarrollo Económico, Institución Plantas y Hortalizas de México y mercados públicos” [ProEmpleo, 2004:3].

Otros componentes de la estructura externa son las instituciones de gobierno y las instituciones académicas. En el primer caso, las relaciones referidas en páginas anteriores se sostienen porque para que las instituciones de gobierno puedan alcanzar sus objetivos de desarrollo social necesitan de las OSC como instancias mediadoras. Esta situación presenta

para la investigación científica un terreno propicio para estudiar la configuración de lo público.

El Cuadro 1. resume las características de las OSC y las ventajas y desventajas que representan como instancias mediadoras del desarrollo. El caso ofrece algunos indicios sobre la materialización de esta caracterización:

Cuadro 1. Ventajas relativas de las OSC

Categoría	Ventajas	Desventajas
Estabilidad	Formación de habitus sobre la intervención social a través de las prácticas cotidianas	Alta rotación de personal. La falta de patrimonio puede representar un riesgo para la sustentabilidad de la organización
Aprendizaje	Capacidad para detectar y alertar sobre necesidades, potencialidades y habilidades de grupos más vulnerables	El requisito de mostrar resultados exitosos para acceder a financiamiento externo puede sesgar la evaluación de resultados
Versatilidad	Flexibilidad para moverse en una diversidad de contextos	Proyectos diversos, fragmentados e inestables con baja capacidad de monitoreo de eficiencia e impacto
Capacidad de respuesta	Dinamismo y capacidad de respuesta ágil	Riesgo a crecer y perder base social y flexibilidad
Compromiso	Personal comprometido	Riesgo de caer en visión paternalista no igualitaria
Iniciativa	Capacidad de innovación y experimentación	Falta de transparencia
Articulación	Capacidad de crear corresponsabilidad entre diferentes sectores	Descoordinación y duplicación
Capacidad de logro	Visión plural, alternativa de desarrollo	Falta de capacidad para crear obligatoriedad
Financiamiento	Tienen acceso a recursos frescos	Dependencia y problemas de flujo de efectivo por la falta de correspondencia entre calendarios externos fiscales y programas sociales
Capital social	Capacidad de movilizar, generar y organizar acción colectiva, de los pobres. Catalizadores de la participación ciudadana	Iatrogénesis

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

- La tendencia a elevar el nivel de profesionalización de las OSC.
- La referencia común de una vocación de servicio como identidad entre las personas que colaboran en una intervención social.

- El riesgo que se experimenta de perder autonomía en la toma de decisiones y la incertidumbre al articular a distintas instituciones para llevar a cabo la prestación del servicio de capacitación y asesoría para microempresarios.
- Los límites del bienestar buscado por la sociedad con los proyectos y programas sociales operados por las organizaciones de la sociedad civil están determinados por cuestiones externas a la voluntad y la capacidad de estas organizaciones.
- Las prácticas cotidianas que constituyen una intervención social están situadas más acá de los órdenes del gobierno federal, estatal y municipal, en el espacio público donde concurren los distintos involucrados que participan en un proyecto o programa social.
- El significado de las condiciones del bienestar social, político, económico, familiar es algo que va cambiando para cada uno de los involucrados tanto en función del acceso a los recursos para satisfacer sus intereses y necesidades, así como de las determinantes del entorno.
- El sentido de la evaluación de impacto del caso, implica cambios en las condiciones de vida digna y productiva de la población atendida y en otras dos dimensiones: la organizativa (nivel de institucionalización de la intervención social) y la de ciudadanía (existencia de un deseo-interés supraindividual y de la capacidad distribuida entre distintas instancias gubernamentales, privadas y de la sociedad civil para alcanzarlo).

Las relaciones que se establecen entre ProEmpleo y las instituciones de apoyo de la intervención social tienen que lidiar con las contradicciones que surgen entre estas instancias en la medida en que:

- a) Sus intereses y prioridades sobre algunos aspectos, en diferentes momentos pueden diferir y hasta ser contrarios. “Hay problemas con el cambio de autoridades en los centros externos, llegan con otras prioridades y quieren sustituir la capacitación de ProEmpleo con otros programas sociales” [Fragmento de los comentarios vertidos por representantes de centros externos en el Taller de Reflexión].

b) Su capacidad de organización es desigual. “La calidad de las instalaciones es heterogénea: desde aulas especializadas para formación para el trabajo hasta lugares no especializados que se ‘acondicionan’ para la capacitación tales como bodegas, sótanos, casas habitación” [Fragmento de entrevista a staff]. “No se tienen espacios especializados para ofrecer la capacitación, falta equipo educativo, faltan recursos para la difusión de los cursos” [Fragmento de los comentarios vertidos por representantes de centros externos en el Taller de Reflexión].

c) El enfoque de la percepción, la decisión y la acción sobre la formación para el trabajo es plural, lo cual surge de los distintos valores organizacionales; por ejemplo: “A la capacitación de ProEmpleo le falta una perspectiva de género” [Fragmento de los comentarios vertidos por representantes de centros externos en el Taller de Reflexión].

d) La búsqueda de mejores formas de administrar y generar valor en las intervenciones de las organizaciones de la sociedad civil y el sector privado no sustrae de las instituciones de gobierno la obligación de garantizar las condiciones de bienestar de la población que eligió a sus representantes.

“El papel que juegan las OSC es muy importante pero la capacidad de cobertura del servicio que ofrecen es limitada por la naturaleza misma de la intervención que realizan tienen que establecer relaciones personales, prolongadas; así como por los recursos de los que disponen. Hay acciones masivas que sólo el gobierno puede hacer, pero la calidad es menor” [Nota del diario de campo].

2.1.4. La acción educativa

Frente al déficit de una orientación que vinculara la esfera de trabajo cotidiano de los participantes con una actividad económica estratégica que hiciera posible “trascender las modestas inserciones económicas y articularlas con otro tipo de apoyos” [Pieck, 1999:15], el programa de capacitación para microempresarios de ProEmpleo ofrece una estructura curricular basada en el desarrollo humano y la administración de negocios con un enfoque de planeación estratégica.

“La capacitación incluye temas de desarrollo humano, administración, contabilidad, estrategias de ventas, estructura organizacional, costos, entre otros temas.

Al terminar la capacitación, los participantes entregan un plan de negocios” [Fragmento de entrevista con instructores].

La lógica subyacente en los contenidos del programa tiene un carácter racional que busca adecuar los medios para la obtención de ciertos fines. “A través de los módulos se proponen actividades de aprendizaje para realizar el análisis del entorno del negocio, hacer un diagnóstico de la situación interna y con ello construir un escenario para precisar las acciones administrativas pertinentes para iniciar o mejorar el negocio” [Fragmento de entrevista con instructores].

Se basa en la creencia en la empresa como unidad social que permite crear valor agregado económico y ser fuente de desarrollo para la comunidad. Se transmite la idea de que la persona es un actor que puede incidir en la orientación de su acción y con ello puede obtener resultados más satisfactorios.

El fondo y la forma que adoptan estos contenidos impregna las representaciones sociales comunes entre los involucrados. Se fomenta un pensamiento de cálculo deliberado que persigue la maximización de resultados a partir de una manera de pensar la realidad y una secuencia de acciones para resolver problemas. También se incorporan consideraciones de carácter personal, aspiracional o ideales de las personas (responsabilidad social, humanismo, esfuerzo, puntualidad, entre otros).

Sin embargo no puede soslayarse que los agentes inscritos en el programa tienen un capital cultural, económico y simbólico diferencial, lo cual mediará la inculcación del *habitus* empresarial, de orientación hacia el mercado, que estructura el contenido de administración y desarrollo humano del programa de capacitación y asesoría. La duración de este trabajo de inculcación, 80 horas continuas y planeadas frente a grupo, es relativamente suficiente para producir la formación de ciertos conocimientos, habilidades y actitudes que se traducirán en tendencias para percibir, decidir y actuar en el mundo de los negocios, en aquellos beneficiarios cuyos marcos de referencia anteriores a la capacitación estén más cerca de este *habitus* empresarial.

A través de la capacitación se consigue que se reconozca el saber y el saber hacer legítimos (centralizados en quienes tienen más acceso a recursos económicos y simbólicos),

provocando la desvalorización de otros saberes y maneras de hacer en cuanto a las actividades económicas de sobrevivencia (de quienes tienen menos recursos económicos y simbólicos).

Lo inculcado también se transfiere a otros campos fuera de los negocios: al familiar, a la comunidad, entre otros, en los cuales se cultiva una disposición a suministrar la respuesta prevista por dicho *habitus*. La acción educativa que se desarrolla no es un sistema cerrado que produce los mismos efectos en todos los participantes, pero sí destaca que el contenido y formas del *habitus* orientado al mercado se adopta como referente para replicarlo (los resultados esperados) o no (los que no inician, ni mejoran su negocio).

1. Nunca lo consideró o no lo solicitó 1. Sí 2. No
 2. Complicación en los trámites de acceso banc: 1. Sí 2. No
 3. Falta de préstamos bancarios 1. Sí 2. No
 4. Altos interese bancarios 1. Sí 2. No
 5. Falta de préstamos del gobierno 1. Sí 2. No
 6. Desconocimiento de planes 1. Sí 2. No
 7. Dificultades en los respaldos requeridos 1. Sí 2. No
- 28 ¿A cuánto ascienden las ventas de su negocio por mes? _____
- 29 ¿Cuál es el gasto más fuerte del negocio? 1. Salarios 2.renta 3. Insumos
- 30 ¿Cuáles son los problemas más comunes en su negocio? Encierre en un círculo
1. Falta de crédito o financiamien 2. No le pagan a tiempo los clientes
 3. Bajas ganancias 4. Falta de clientes 5. Competencia excesiva
 6. Conflicto con los clientes 7.Conflicto con proveedores
 8. Mala administració 9. Problemas con las personas que trabajan con usted
 10. Falta de informaci 11. Problema con autoridades
 12. Falta de maquinaria o equipo 13. Costo de insumos 14. Problemas c/empaque

PARTE V. EXPECTATIVAS Y PERCEPCIONES

- 31 Desde que comenzó su negocio considera que: 1.Sí 2.No
1. Su nivel de vida mejoró
 2. Mejoró su negocio
 3.Mejoró su auto, su casa (remodelación y enseres)
 4. Se quedó sin ahorros
 5. Tiene menos dinero para gastos personales
 6. Ha estado a punto de cerrar su negocio
 7. Alguna vez ha estado a punto de la quiebra
- 32 Cree usted que en el futuro su nivel de vida en general será:
 1. Más alto que hoy 2. Igual que hoy 3. Más bajo que hoy
- 33 Cree usted que su nivel de vida en general, comparado con el de sus padres es:
 1. Más alto 2. Igual 3. Más bajo
- 34 Cree usted que en el nivel de vida en general de sus hijos será:
 1. Más alto 2. Igual 3. Más bajo
- 35 ¿Qué probabilidades de progreso ve ahora para su negocio?
 1. Muy buenas 2. Buenas 3. Regulares 4. Malas
 ¿Por qué? _____

PARTE VI. CAPACITACIÓN PARA MICROEMPRESARIOS

- 36 ¿Qué objetivo logró usted con el programa de PROEMPLEO en el que participó?
 1. Iniciar su negocio 2. Ampliar su negocio 3. Una base para obtener crédito
 4. Formación, actualización profesional y /o técnica 5. Superación personal
 6. Conseguir empleo 7. Otro.Especificar _____ 8. Ninguno
- 37 En caso de responder la opción 1, ¿cuánto tiempo le llevó iniciarla después de la capacitación?
 1. Años _____ 2. Meses _____

	86				
	87				
	88				
	89				
	90				
	91				
	92				
93	94	95	96	97	98
	99				
	100		101		
	102		103		104
	105		106		
	107		108		
	109		110		
	111		112		113
	114				
	115				
	116				
	117				
	118				
	119				
	120				
	121				
	122				
	123				
	124				
	125				
	126				
	127			128	129

38	En caso de elegir la opción 1 ¿desearía obtener un financiamiento?	1. Si	2. No		130		
39	En caso de elegir la opción 1 ¿de cuánto?					131	
	1. Hasta 10,000	2. 10,001-20,000	3. 20,001-30,000				
	4. 30,001-40,000	5. 40,001-50,000	6. 50,001 o más				
40	En caso de responder la opción 8, ¿por qué?					132	
	1. Falta de dinero	2. Falta de conocimiento	3. Falta de apoyo familiar				
	4. Indecisión	5. Otro. Especifique _____					
41	¿Qué módulos del programa le fueron de más utilidad?						
	1. El más importante	2. importante	3. Menos importante				
	DH _____	ISE 1 Mercadotecnia _____			133		134
	ISE 2 Marco legal, fiscal, contabilidad y finanzas _____				135		
	ISE 3 Ventas y plan de negocios _____				136		
42	¿En qué aspecto de su vida le fue de utilidad el programa?					137	
	1. En lo familiar	2. En lo laboral	3. Otro. Especifique _____				
	4. No le fue de utilidad	¿Por qué? _____					
43	¿Ha asistido a las conferencias de actualización?	1. Sí	2. No		138		
44	¿Ha solicitado asesoría en ProEmpleo?	1. Sí	2. No		139		
	En caso afirmativo han sido asesorías	1. Diseño	2. de negocio		140		
45	Para apoyar a su negocio, usted necesita apoyo en:	1. Finanzas			141		
	2. Administración	3. Mercadotecnia	4. Diseño		142	143	
	5. Cuestiones legales	6. Cuestiones hacendarias	7. Ventas		145	146	
46	Además del programa de ProEmpleo ¿ha tomado otros cursos de capacitación?						
	1. Sí	Especificar dónde _____	2. No		148		149
	En caso de haber tomado cursos han sido						
	1. Técnicos	2. administración	3. Superación personal		150		
47	¿Ha recomendado el programa?	1. Sí	2. No		151		
	En caso afirmativo ¿a quién? _____						
48	¿Cómo se enteró del programa de ProEmpleo?				152		
	1. Recomendación personal	2. Oficina de gobierno	3. Trípticos o cartel				
	4. Radio	5. T.V.	6. Otro. especificar _____				

Comentarios personales

Anexo 2.3. Ficha técnica sobre cuestionario a beneficiarios

Pregunta de investigación	¿Cuál es el efecto que tuvo el programa de capacitación en las condiciones de vida digna y en la productividad de los egresados?
Características de la muestra	<p>Grupo experimental Tipo de muestra = Estratificada Población total de egresados = 10,773 (cuestionario ex-post) Nivel de confianza = 85% Tamaño de la muestra = 246 egresados de la capacitación desde 1998 a 2003</p> <p>Grupo piloto Tipo de muestra = intencionada Tamaño de la muestra = 44 inscritos en el programa entrevistados =1 grupo matutino y 1 grupo vespertino durante la 1ª semana de la capacitación en ProEmpleo (cuestionario ex-ante)</p>

VARIABLES	INDICADORES	TIPO	NIVEL DE MEDICIÓN
Perfil demográfico	Sexo	Cualitativa o de atributo	Nominal excluyente, exhaustivo
	Edad	Cuantitativa continua	ordinal
	Lugar de nacimiento	Cualitativa o de atributo	Nominal, excluyente
	Estado civil	Cualitativa o de atributo	Nominal excluyente exhaustivo
Capital cultural	Escolaridad de la madre	Cuantitativa discreta	De razón
	Escolaridad del beneficiario	Cuantitativa discreta	De razón
	Experiencia laboral previa	Cualitativa o de atributo	Nominal
Capital económico	Vivienda: ubicación (delegación o municipio, colonia); número de cuartos; propiedad	Cualitativa o de atributo	Nominal ordinal Nominal
	Ingresos	Cuantitativa continua	De razón
	Capacidad de ahorro	Cuantitativa continua	De razón
	Actividad productiva	Cualitativa o de atributo	Nominal excluyente
Capital simbólico	Disponibilidad de local independiente para desarrollar actividad productiva	Cualitativa o de atributo	Nominal excluyente
	Forma de llevar la contabilidad del negocio	Cualitativa o de atributo	Nominal
Percepción del sujeto sobre efecto de la capacitación	Tipos de logros	Cualitativa o de atributo	Nominal
	Expectativas de vida	Cualitativa o de atributo	Nominal
	Necesidades de capacitación	Cualitativa o de atributo	Nominal

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

Anexo 2.4. Sondeo de opinión sobre el proceso de investigación

1. Con tus propias palabras ¿cuáles son los pasos de una investigación de carácter empírico?
2. En tu opinión la selección de un instrumento como la encuesta realizada ¿qué tan acertado o no te parece para responder las necesidades del caso?. ¿Por qué
3. A partir de tu experiencia ¿qué recomendaciones harías en torno a la administración del tiempo en el proyecto, en función de los requerimientos del diseño, desarrollo, aplicación y procesamiento de resultados?
4. De acuerdo a los logros alcanzados en tu trabajo dentro de este proyecto ¿qué consideras que faltó para que obtuvieras una mayor satisfacción con los resultados que entregas?
5. ¿Cuáles son las debilidades metodológicas que identificaste al utilizar esta herramienta de investigación cuantitativa?
6. Estas debilidades (las de la pregunta 5) ¿corresponden a la naturaleza de la herramienta o se relacionan con la forma en que fue operada?
7. ¿Qué aspectos consideras relevantes para incluir en el reporte final de la evaluación de impacto del programa de capacitación para microempresarios?
8. ¿Cómo describirías el desempeño del equipo de trabajo?
9. ¿Cuál es el peso relativo que le otorgas a las habilidades técnicas en el manejo de análisis cuantitativo en el “oficio del sociólogo”?
10. Para ampliar el conocimiento sobre la problemática de las microempresas en México ¿qué recomendarías para la continuación del proyecto?
11. Con base en los datos que obtuviste ¿cuál es la representación que tienes del microempresario?
12. ¿Tienes experiencia en grupos focales y entrevistas profundas? ¿De qué tipo?
13. ¿Te interesa continuar en la siguiente fase del proyecto donde se llevarán a cabo grupos focales con los participantes del programa de capacitación y se aplicarán entrevistas profundas? ¿Por qué?

Anexo 2.5. Preguntas guía de los grupos focales

1. ¿Qué le parece estar reunidos nuevamente en Proempleo?
2. A la distancia, ¿Qué le pareció el contenido del curso “hágase microempresario”?
3. ¿Cuando Ud. tomó el curso se acuerda las circunstancias por las que Ud. atravesaba/ en las que se encontraba (familia, trabajo)?
4. ¿Comparando aquél momento y ahora cómo calificaría su situación laboral actual?
5. ¿Se acuerda que módulo fue el más importante?
6. ¿Cuáles fueron los temas que más le han apoyado para su trabajo?
7. ¿Qué le dejó como experiencia?
8. ¿Cumplió sus expectativas el curso?
9. ¿Qué vacíos de información le quedaron?
10. ¿Cómo superó las deficiencias
11. Para quien empieza ¿Cuál negocio no recomienda? Y ¿por qué?
12. ¿Qué dificultades ha enfrentado desde que inició su negocio?
13. ¿Cómo ha superado estas deficiencias?
14. ¿Qué opinan sus familiares de su negocio?
15. ¿Qué logros significativos ha tenido? ¿Qué metas a corto, mediano y largo plazo tiene para su empresa?
16. ¿Si pudiera qué solicitaría a Proempleo?

Anexo 2.6. Entrevista estructurada a personal administrativo sobre la eficacia del programa de capacitación

Nombre	Puesto	Fecha	Hora
--------	--------	-------	------

Objetivo: comparar las metas del servicio de capacitación (resultados esperados) y el nivel de cumplimiento alcanzado; conocer el nivel de adecuación del servicio al uso de los interesados. Agradezco tu colaboración y reitero la confidencialidad de tus respuestas.

1. Referencia antecedente

- ¿Qué es para ti la EIPS?
- ¿Qué sería amenazante descubrir?
- ¿Cuál sería el hito más importante de la trayectoria del programa?
- ¿Cuáles las repercusiones del programa?
- ¿Cuál es la prospectiva del programa?

2. Distribución de poder: ¿qué tanto interviene en la dirección del rumbo, en la administración, en los contenidos?

- El patronato
- La jerarquía administrativa
- El voluntariado
- Las instituciones gubernamentales
- Otros.
- El tipo de toma de decisiones y la fuente de autoridad
- Nivel de participación y libertad de decisión
- Flujo de instrucciones (sociograma)

3. Vinculación

- Inter-organizacional
- Intra-organizacional

4. Financiamiento:

- Fuentes
- Nivel de dependencia de financiamiento externo y los efectos
- Grado de incertidumbre de la continuación de los fondos y los efectos
- Presupuesto asignado a la evaluación del programa y los efectos

5. Talento Humano Administrativo.

- Descripción de funciones. Nivel de difusión, grado de apego y los efectos
- Diferencias contractuales y los efectos
- Diferencias en el desempeño del personal de tiempo completo y los que no los son.
- Desempeño diferencial entre personal certificado y el que no lo está
- Desempeño diferencial entre personal con escolaridad universitaria y los que no la tienen

6. Instructores.

- Perfil demográfico, capital simbólico, cultural y económico
- Proceso de reclutamiento y selección
- Proceso de contratación y efectos en el tipo de relación
- Inducción
- Monitoreo y control de calidad
- Evaluación y retroalimentación
- Formación docente
- Desempeño diferencial entre el *locus* de Reforma y los centros externos

7. Evaluadores del impacto del programa

- Reclutamiento y selección de evaluadores

- Contratación
 - Inducción, monitoreo y control
 - Análisis y reportes
 - Problemas y necesidades
 - Indicadores de entrada, de salida, de resultados y de impacto
 - Destino de los reportes
8. Recursos Materiales
- Biblioteca, hemeroteca
 - Equipo audiovisual, diapo-filmo-videoteca
 - Equipo didáctico (Juego de negocios)
 - Manuales
 - Equipo electrónico
 - Otros equipos
 - Papelería, fotocopias
9. Administración.
- Disponibilidad de incentivos / tiempo para planear. Claridad de objetivos y resultados.
 - Disponibilidad de incentivos / tiempo para organizar y distribuir la tarea y ajustar el tiempo
 - Disponibilidad de incentivos / tiempo para evaluar y para retroalimentar
 - Estructura organizacional: Alta dirección, gerencia media
 - Nivel de rotación del personal
 - Tipo de pensamiento organizacional
 - Acceso y uso de información
 - Diseño y desarrollo de nuevos productos / servicios / procesos
 - Mejora de productos / servicios / procesos
 - Problemas técnicos y sus soluciones
 - Patentes
 - Nivel de automatización
10. Estructura del programa:
- Multi – componentes: aspecto cognitivo, afectivo, motriz
 - Los objetivos de los involucrados
11. Beneficiarios
- Directos e indirectos
 - Competencias de egresados
12. Facilidades de entrada
- Requisitos
 - Nivel de accesibilidad (transporte, información, horarios, entre otros)
 - Influencia de las condiciones de acceso sobre los resultados logrados por los participantes
13. Posición del programa ISE frente a otros programas similares. ¿Cuáles y por qué?
14. Conocimiento de las necesidades de la población objetivo
- Procedimiento para el diagnóstico de necesidades
 - Nivel de satisfacción de las expectativas de los egresados del programa
15. ¿Cuál es tu mayor hallazgo de participar en el programa ISE?

Anexo 2.7. Entrevista estructurada a personal administrativo sobre la eficiencia del programa de capacitación

Nombre	Puesto	Fecha	Hora
--------	--------	-------	------

Objetivo: **Medir la eficiencia de la relación entre costos unitarios de producción y entrega y lo realizado.** Agradezco tu colaboración y reitero la confidencialidad de tus respuestas.

1. Estructura de costos del programa
2. Conocimiento de costos
3. Capacidad instalada / utilizada
4. Mantenimiento
5. Nivel de endeudamiento
6. Capacidad de aumentar el capital social
7. Capacidad de crecer con recursos propios
8. Estabilidad financiera
9. Rentabilidad de inversión
10. Manejo de tesorería
11. Cobranza
12. Transparencia
13. Confiabilidad

Anexo 2.8. Entrevista estructurada a personal administrativo sobre la efectividad del programa de capacitación

Nombre		Puesto		
Teléfono	e-mail		Fecha	Hora

Objetivo: Medir la **efectividad** del programa en términos de la capacidad para cubrir las expectativas y necesidades de involucrados

1. Efectos deseados en los egresados
2. El tipo y nivel de influencia en las políticas públicas de desarrollo social
3. El tipo y grado de influencia en la imagen pública y la promoción de la organización
4. Expectativa económica
 - Generación de empleos
 - Generación de ingresos
5. Expectativa social
 - Mejora de condiciones de vida de la población
 - Capital social
 - Ampliar competitividad del país
 - Organizacional
 - a. Logística y entrega del servicio
 - b. Fortalecimiento institucional
 - c. Capital simbólico y cultural

Anexo 2.9. Entrevista estructurada a instructores

Nombre	Módulo
Teléfono	e-mail
	Fecha
	Hora

Objetivo: conocer tu percepción sobre el proceso de capacitación de ProEmpleo. Agradezco tu colaboración y reitero la confidencialidad de tus respuestas.

1. ¿Cuál es la justificación y los antecedentes del programa ISE?
2. ¿Cuál es el objetivo general del programa ISE?
3. ¿Cuál es tu experiencia con microempresas?
4. ¿Cuál es la carencia mayor de los participantes?
5. ¿Qué les proporciona el programa para remediar esa carencia?
6. ¿Qué es lo mejor y lo peor de la estructura del programa?
7. ¿Qué es lo mejor y lo peor de los contenidos del programa?
8. ¿Qué es lo mejor y lo peor de la duración del programa?
9. ¿Qué es lo mejor y lo peor del manual del participante?
10. ¿Qué es lo mejor y lo peor del manual del instructor?
11. ¿Qué es lo mejor y lo peor de las instalaciones?
12. ¿Qué es lo mejor y lo peor de tu instrucción?
13. ¿Qué es lo mejor y lo peor de la administración del programa?
14. La elaboración del plan de negocios ¿qué competencias mide de los participantes que egresan del programa?
 - i. conocimientos
 - ii. habilidades
 - iii. actitudes
15. ¿En qué les ayuda para iniciar o consolidar su empresa?
16. ¿En qué te fundamentas?
17. ¿Cuál es el principal efecto que produce el programa en los participantes?
18. ¿Qué produce en ti?
19. ¿Qué significado social tiene?

Anexo 2.10. Lista de verificación de los principales referentes institucionales

- a. Formatos administrativos
- b. Formatos educativos
- c. Estadísticas
- d. Manuales
- e. Documentación de procesos
- f. Documentación de material didáctico
- g. Documentación de guías didácticas
- h. Documentación de perfiles de participantes
- i. Documentación de evaluaciones
- j. Documentación de registros contables
- k. Documentación de proyectos
- l. Documentación de bases de datos
- m. Documentación de reconocimientos, premios, distinciones
- n. Registro en directorios
- o. Participación en asociaciones y foros de la sociedad civil
- p. Participación en política social
- q. Participación en docencia y vinculación y foros y publicaciones académicas
- r. Participación en asociaciones y foros internacionales
- s. Registro de Estadísticas

Anexo 2.11. Protocolo de observación de Aulas Proempleo en los Centros Externos

1. Descripción de la ubicación
2. Condiciones de acceso
3. Tipo de construcción
4. Características de la distribución espacial
5. Disponibilidad de equipo didáctico: pizarrón, tv, videocassettera
6. Características de mobiliario: mesas, sillas
7. Situación del espacio de aprendizaje: limpio, ordenado, iluminado, ventilado
8. Características de la señalización
9. Descripción de material de promoción

Anexo 2.12. Guía de entrevista profunda a egresados

1. ¿Qué le pareció el contenido del curso “hágase microempresario”?
2. ¿Cuando tomó el curso se acuerda las circunstancias por las que ud. atravesaba/ en las que se encontraba (familia, trabajo)?
3. ¿Comparando aquél momento y ahora cómo calificaría su situación laboral actual? ¿Por qué?
4. ¿Se acuerda que módulo fue el más importante?
5. ¿Por qué fue importante?
6. ¿Cuáles fueron los temas que más le han apoyado para su trabajo?
7. ¿En qué le apoyaron?
8. ¿Cómo ha aplicado los conocimientos, habilidades y actitudes que adquirió o reforzó?
9. ¿Podría darme alguna evidencia?
10. ¿Qué le dejó como experiencia a nivel personal?
11. ¿Qué le dejó como experiencia a nivel profesional / laboral / empresarial?
12. ¿Cumplió sus expectativas el curso? ¿Por qué?
13. ¿Qué vacíos de información le quedaron?
14. ¿Cómo ha superado las deficiencias?
15. ¿Qué dificultades ha enfrentado desde que inició su negocio?
16. ¿Cómo ha superado estas deficiencias?
17. ¿Qué opinan sus familiares de su negocio?
18. ¿Qué logros significativos ha tenido?
19. ¿Qué metas a corto, mediano y largo plazo tiene para su empresa?
20. ¿Qué significa para usted la evaluación de impacto del programa de capacitación?
21. ¿Qué uso le gustaría darle a la evaluación de impacto?
22. ¿Si pudiera qué solicitaría a Proempleo?
23. ¿Qué recomendación le daría a Proempleo?

Anexo 3.1. Proyectos Aprobados por el BM para México a febrero 2005

Área	Proyecto	No. de Préstamo	Monto Original Proyecto (millones de dólares)	%
Admón. Pública	Modernización del Poder Judicial	7250-ME	30.00	0.93
	Asistencia Técnica para el Sector de Desarrollo Urbano y Vivienda	7261-ME	8.00	0.25
	Desarrollo Institucional para la Administración Tributaria	7127-ME	52.00	1.62
	Equidad de Género	7022-ME	3.07	0.10
	Modernización del Manejo del Agua	4050-ME	186.00	5.79
Agricultura	Conservación y Manejo Sustentable de los Recursos Forestales de México	7207-ME	21.30	0.66
	Modernización Integral de Riego	7206-ME	303.00	9.44
Educación	Conocimiento y Desarrollo	4349-ME	300.00	9.35
	Financiamiento a la Educación Superior	4332-ME	180.00	5.61
	Tercer Programa para Abatir el Rezago en la Educación Inicial y Básica (PAREIB Fase III)	7249-ME	300.00	9.35
Financiero	Préstamo de Ajuste Estructural para el Desarrollo de la Financiera Rural	7180-ME	505.01	15.73
	Programa de Fortalecimiento al Ahorro y Crédito Popular y Microfinanzas Rurales (PATMIR)	7132-ME	64.60	2.01
	Segunda Fase de ahorro y Financiamiento Rural (Bansefi)	7240-ME	76.00	2.37
	Reestructuración del FOVI	4443-ME	505.00	15.73
Salud	Programa de Calidad, Equidad y Desarrollo en Salud	7061-ME	350.00	10.90
Transporte	Financiamiento de Estrategias Sectoriales Integrales	7230-ME	108.00	3.36
	Mantenimiento de Carreteras Federales	7042-ME	218.00	6.79
TOTAL			3,209.98	100.00

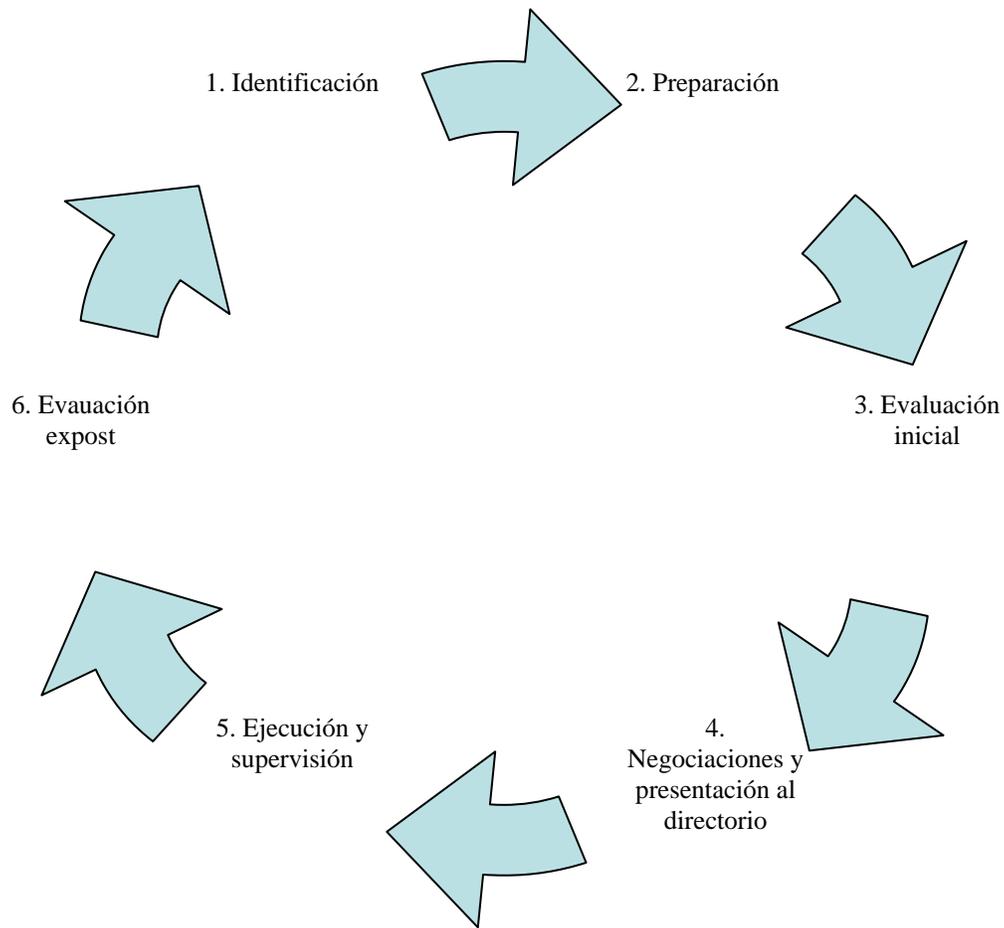
Fuente: Elaborado por Adriana Andrade con base en los datos del BM [Banco Mundial, 2005]

Anexo 3.2. Costos promedio de una evaluación de impacto

	No	Días	Costo
Investigador principal	1	270	10.8%
Experto en encuesta	6	180	17.2%
Viáticos de 6 entrevistadores y 6 guías	12	125	14.4%
Transporte terrestre	6	125	35.9%
Avión	6		1.4%
Capacitación	12		1.6%
Estudio piloto	1	14	2.4%
Depuración y entrada de datos	2	30	1.0%
Materiales de encuesta			2.4%
Comunicaciones			2.4%
Cómputo (pc, impresora, fax, lap top			6.0%
Traducción	200		1.9%
Fotocopia			1.0%
Contingencia			1.6%
TOTAL			100.0%

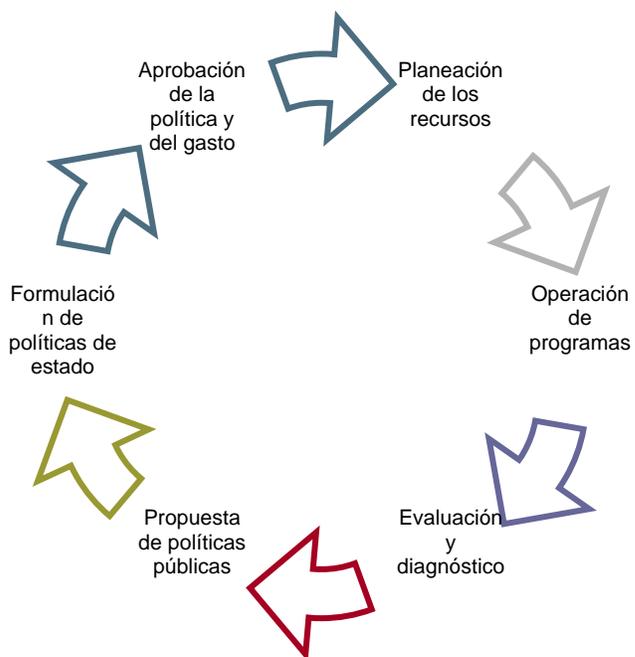
Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich con base en los datos proporcionados en el *Manual para profesionales de Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza* [Baker, 2000].

Anexo 3.3. Diagrama del ciclo de proyectos del Banco Mundial



De acuerdo al Ciclo del Proyecto estandarizado por el BM que puede consultarse en la liga
HYPERLINK <http://www.worldbank.org/infoshop/projectcycle.htm>

Anexo 3.4. Círculo Virtuoso de la medición y evaluación del desarrollo social



Fuente: Programa Nacional de Desarrollo Social 2001 – 2006, IV ¿Cómo lo vamos a medir?

Anexo 3.5. Indicadores de seguimiento y evaluación de ProEmpleo

Ficha de inscripción	Formato de seguimiento
Fecha del curso	Fecha del curso
Lugar donde tomó el curso	Lugar donde tomó el curso
Nombre	Nombre
Domicilio	Domicilio
Fecha de nacimiento	
Sexo	
Estado civil	
Escolaridad	
RFC y CURP	
Ocupación actual	Ocupación actual
Domicilio del trabajo	
Ingreso mensual	Ingreso mensual
Si tiene un negocio propio	Si tiene un negocio propio
	Domicilio del negocio
	Nombre del negocio
	Número de empleados del negocio
	Descripción del negocio
Tipo de apoyo que desearía obtener	
	Percepción sobre el curso que tomó
	Entregó su plan de negocios
	Situación emocional después del curso
	Situación económica después del curso

Fuente: elaborado por Adriana Andrade Frich

Anexo 3.6. Parámetros para la evaluación de proyectos sociales sugeridos durante el Taller de Reflexión

Categoría		Indicadores
	#	Tipo: número y el incremento respecto del año anterior
Resultados	1	Negocios iniciados y mejorados;
Resultados	2	Personas capacitadas y que obtuvieron un crédito;
Resultados	3	Personas capacitadas que obtuvieron una acreditación de su formación para el trabajo;
Formación	4	Estudiantes de servicio social que tienen oportunidad de aplicar su conocimiento en un proyecto real;
Investigación	5	Investigadores que tienen oportunidad de generar conocimiento en el campo de la formación para el trabajo, el desarrollo, las organizaciones de la sociedad civil, entre otros, a partir de la información de ProEmpleo;
vinculación	6	Organizaciones de la sociedad civil que pueden completar su oferta de servicios de desarrollo a través de la capacitación para microempresarios;
Vinculación	7	Instituciones de gobierno que atienden demandas ciudadanas a través de la capacitación de ProEmpleo;
vinculación	8	Instituciones que replican el modelo o partes del modelo de capacitación;
Administración del conocimiento	9	Instituciones que replican el modelo o partes del modelo de capacitación;
Participación social	10	Instituciones / individuos benefactores;
Participación social	11	Voluntarios.
		Tipo: nivel en una escala cualitativa
Calidad del servicio	12	Innovación de las formas de administrar el servicio
Calidad del servicio	13	Satisfacción de los usuarios del servicio desde una perspectiva de 360 ^{o1} ;
Calidad del servicio	14	Estandarización de procesos del servicio;
Calidad del servicio	15	Diversificación de instancias vinculadas y coordinadas en el diseño, operación, seguimiento y evaluación del servicio.
Calidad del servicio		Integralidad del enfoque del servicio

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich [Andrade, 2006]

¹ Me refiero a la evaluación integral del desempeño considerando varias fuentes de información: individuos e instituciones que convergen en algún proceso de la capacitación, el evaluado, los beneficiarios, para identificar fuerzas y debilidades y enriquecer la retroalimentación.

Anexo 3.7. Indicadores de superación de la pobreza y la marginación de la SEDESOL

#	Indicador estratégico	Unidad de medida	enfoque
1	Número de microrregiones atendidas, en forma intersectorial e integral, en las que se opera con Centros Estratégicos comunitarios	# Centros Estratégicos comunitarios operando	servicio
2	Familias en situación de pobreza atendidas por Progresá	# personas	Beneficiario individual
3	Margen de ahorro de la mezcla de productos Diconsa respecto de mejor alternativa	% de ahorro	Indicador económico
4	Conversión de tiendas Diconsa en Unidades de servicio a la comunidad (integran telefonía rural, servicio de correo, entrega de transferencias de Progresá)	# tiendas operando	Servicio
5	Construcción de nuevas viviendas financiadas	# viviendas adquiridas x financiamiento	Acción económica
6	Cambio de piso de tierra a cemento o firme x crédito	# viviendas mejoradas / año	Acción económica
7	Subsidios del Programa Viva H para adquisición y mejoramiento de vivienda	Subsidio / vivienda Subsidio / mejora	Acción económica
8	Localidades de población predominantemente indígena atendidas con servicios de Sedesol	Localidades con más de 70% hablantes de lengua indígenas atendidos	Beneficiarios colectivos
9	Personas incorporadas a programas productivos	# personas	Beneficiario individual
10	% Empresas con capital de riesgo que sobreviven	Empresas permanecen / empresas apoyadas	Beneficiarios colectivos
11	centros urbanos con apoyo de Sedesol	# de ciudades apoyadas	Beneficiarios colectivos
12	Personas que utilizan servicios Insen	# personas	Beneficiario individual
13	Auditorías de transparencia de programas (uso no politizado)	Auditorías / entidad federativa	Acción administrativa
14	Solicitudes, quejas, demandas ciudadanas atendidas después de 45 días de ser recibidas	Demandas atendidas o recibidas	Acción administrativa
15	Beneficiarios satisfechos	% grado de satisfacción (bueno a excelente)	Reconocimiento social
16	Elaboración y actualización de padrón único de beneficiarios	% avance	Acción administrativa
17	Unidades administrativas involucradas en mejora continua	% de áreas del total de Sedesol	Acción administrativa
18	Estudios costo – beneficio de programas más importantes	Costo / beneficio	Indicador económico
19	Gasto de Sedesol en programas asistencialistas	% de gasto asistencial, capital humano, productivo / total	Acción económica
20	Convenios de desarrollo con estados evaluados	% de cumplimiento de compromisos establecidos	Acción administrativa. Articulación intersectorial
21	Participación privada en acciones prioritarias	% inversión privada del total de inversión social	Acción económica. Participación social
22	Corresponsabilidad con OSC en proyectos conjuntos	# proyectos	Participación social
23	Peso relativo del gasto de operación en el presupuesto (sin subsidio ni transferencias a desconcentrados y descentralizados)	Gasto de operación / gasto total	Eficiencia

24	Peso relativo del gasto en personal en el presupuesto, (sin subsidio ni transferencias a desconcentrados y descentralizados)	Gasto servicio personal / gasto total	Eficiencia
----	--	---------------------------------------	------------

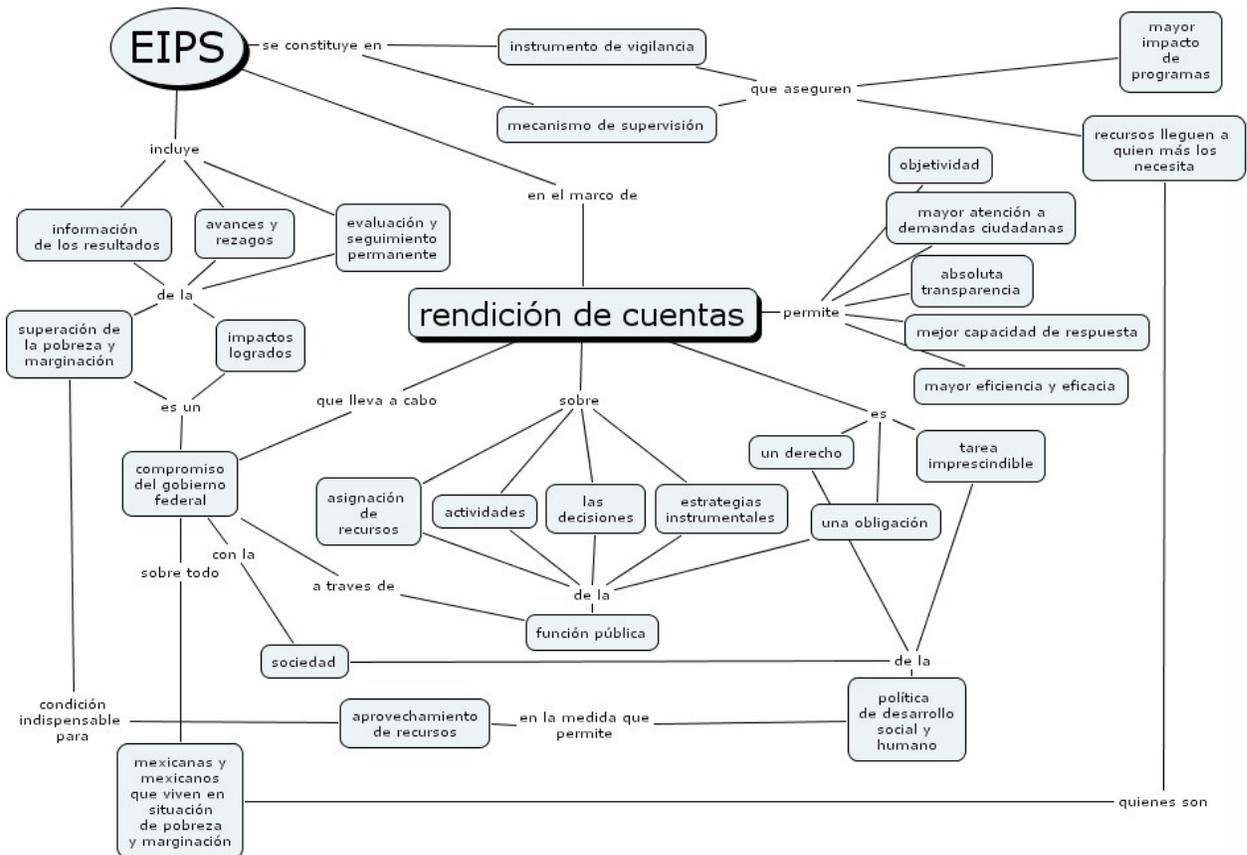
Fuente: Elaborado por Adriana Andrade conforme a la información del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006. IV ¿Cómo lo vamos a medir? Pp.75, 76

Anexo 4.1 Resumen del análisis semiótico de los discursos del desarrollo y su evaluación de los agentes sociales involucrados.

Estrategia	Objetivo	Procedimiento	Producto
1er. Acercamiento (nivel superficial del sentido)	Identificar los contenidos de las categorías genéricas del Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006	Análisis de contenido del Programa Nacional de Desarrollo Social como un “texto que abarca un conjunto de enunciados y que representa un todo de significación”. [Andrade, B., 2004:141].	Mapas conceptuales Anexos 4.2. al 4.8.
2°. acercamiento	Relacionar los significados de la cultura de evaluación	Transformación (normalización) de enunciados: detección y eliminación de redundancias y categorización. Análisis del tipo de relación semántica	Relaciones entre enunciados discursivos (anexo 4.9.)
3er. Acercamiento (nivel profundo del sentido)	Construir las relaciones semánticas ¹ entre los enunciados	Análisis actancial de Greimas: se ubicaron las relaciones y operaciones que se realizan con los enunciados y que regulan los efectos de sentido del texto.	Cuadros actanciales

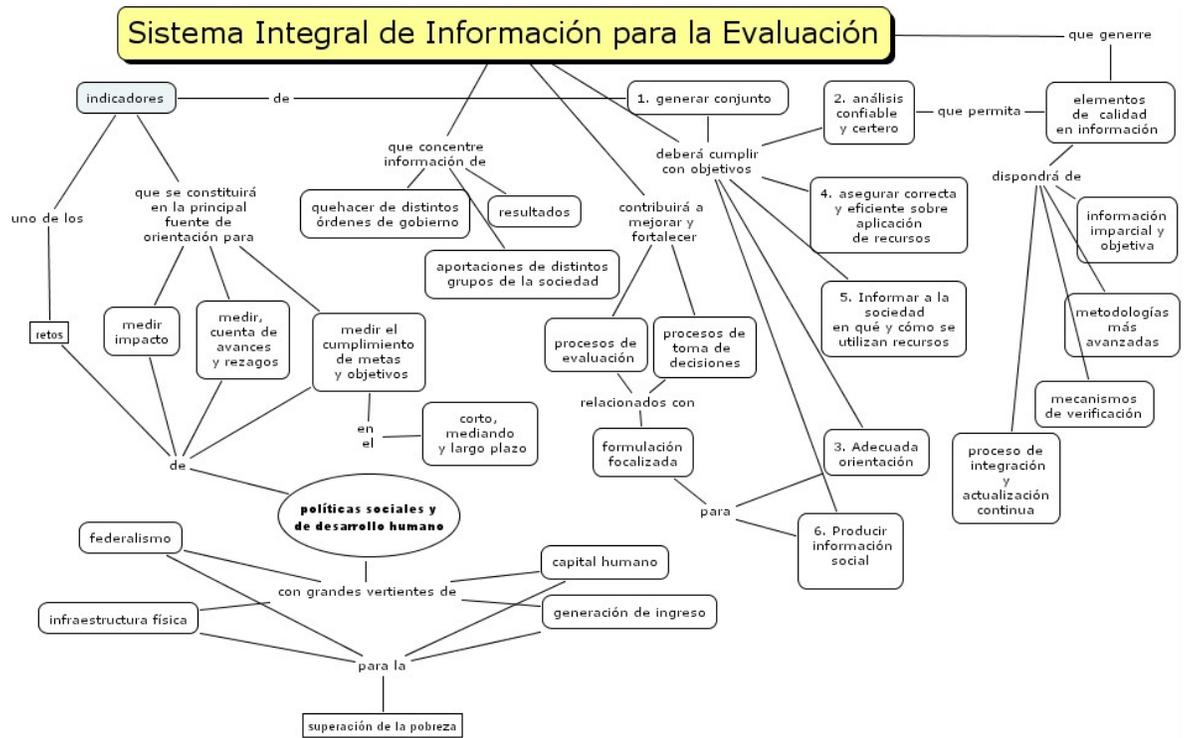
¹ Una *relación semántica* la constituyen los vínculos entre dos o más categorías, como principio general de inclusión.

Anexo 4.3. Mapa conceptual de la Evaluación de Impacto y la Rendición de Cuentas



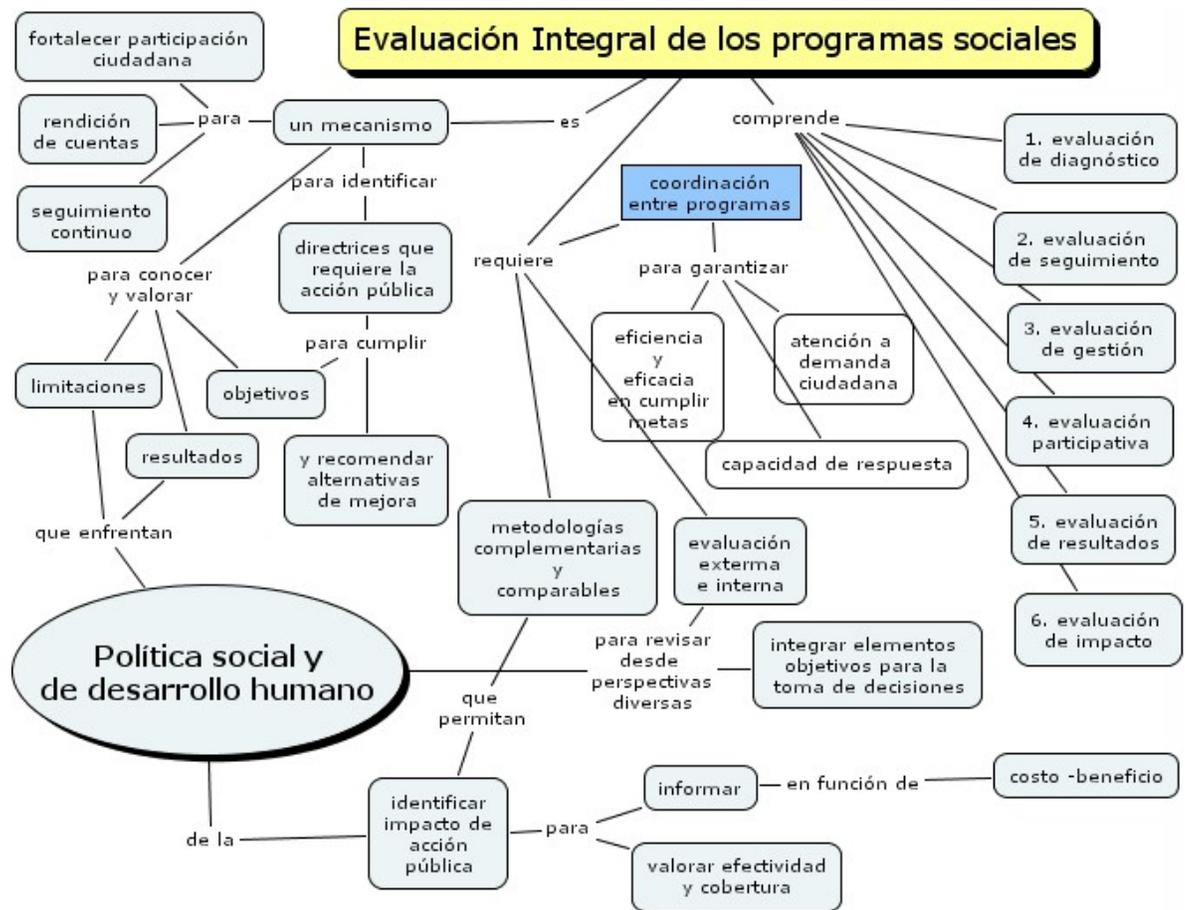
Fuente: Adriana Andrade Frich

Anexo 4.4. Mapa conceptual del sistema integral para la evaluación



Fuente: Adriana Andrade Frich

Anexo 4.5. Mapa conceptual de la evaluación integral de los programas sociales



Fuente: Adriana Andrade Frich

Anexo 4.6. Mapa conceptual del esquema de evaluación y mejora continua



Fuente: Adriana Andrade Frich

Anexo 4.7. Taxonomía de tipos de relaciones entre enunciados discursivos

Siglas	Tipo de relación	Forma
At	Atribución	X es característica de Y
Cm	Comprensiva	X está comprendida en Y
Cn	Condicional	X está condicionada por Y
Cs	Causal	X es resultado de Y
Co	Compositivo	X expresa reunión con Y
Fn	Funcional	X es usado por Y
Ob	Obligatoria	X obliga a Y
Rf	Referencial	X dice acerca de Y
Sc	Secuencial	X es un paso de Y
Vs	Comparativo	X se contrasta con Y

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich

Anexo 4.8. Relaciones entre enunciados discursivos de la evaluación

Núm.	Enunciado incluyente	Relación semántica	Enunciados incluidos	Relación semántica	Enunciados complementarios
1	El desarrollo social y humano	Cm ☞ tiene por objetivo	Mejora de los niveles de bienestar de la población mexicana construcción de oportunidades de superación con criterios de equidad, en particular, de género incremento de la satisfacción de necesidades básicas y la calidad de vida; reforzamiento de la cohesión social y la armonía con el medio ambiente	Cs ☞ garantizan	La inclusión de la población con mayores carencias y desventajas
2	La superación de la pobreza y la marginación	Cn ☞ tiene como condición indispensable	El aprovechamiento eficiente y correcto de los recursos, que los recursos lleguen a quien más los necesita.		
3	La medición e información de los resultados, avances y rezagos de la superación de la pobreza y la marginación	At ☞ es	Un compromiso del gobierno federal	Co ☞ con	La sociedad mexicana
4				Co ☞ sobre todo con	Las mexicanas y mexicanos de todas las edades que viven en situación de pobreza y marginación.

5		Cs ☞ están garantizadas por	Los principios de la participación social, apertura de espacios a la expresión de la sociedad, principalmente de los beneficiarios y la rendición de cuentas	Cs ☞ será uno de los elementos que influirá en mayor medida en	La definición y corrección de los programas
6				Co ☞ complementa	La obligación gubernamental de informar y rendir cuentas de sus acciones
7	La evaluación de los trabajos que realiza la Secretaría de Desarrollo Social	Cm ☞ en el marco de	El proceso de rendición de cuentas que lleva a cabo la administración pública federal. Instrumento de vigilancia, mecanismo de supervisión	Cn ☞ permite	Transparencia, honestidad y objetividad de la función pública, una mayor atención a las demandas ciudadanas, una mejor capacidad de respuesta y mayor eficiencia y eficacia. tarea fundamental e imprescindible
8				At ☞ como es	Política de Estado. un derecho de la sociedad y una obligación de las instituciones de gobierno
9				At ☞ es	Práctica democrática de gobierno.
10				Cn ☞ exige	La regularidad y oportunidad de la información
11				Cn ☞ permite	La participación activa y comprometida de los beneficiarios

12				At ☞ otorga	Nuevo sentido social, en el control, vigilancia y evaluación de los programas de gobierno
13		Cn ☞ permite	Informar a la sociedad	Rf ☞ en qué y cómo se están utilizando	Recursos [públicos] en función de su costo-efectividad
14		Cs ☞ asegura	El mayor impacto posible de los programas y acciones		
15	La integralidad de la evaluación	Cs ☞ Para asegurarla será indispensable	La coordinación de esfuerzos entre los distintos programas	Cs ☞ sólo así será posible garantizar que se dé	Atención a las demandas ciudadanas
16				Cs ☞ se garanticen tanto	La capacidad de respuesta, como la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de las metas trazadas.
17	El Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006, Superación de la pobreza: una tarea Contigo	Cm ☞ considera	Cuatro grandes vertientes: capital humano, generación de ingreso, infraestructura física y federalismo.		
18		Ob ☞ pondrá en marcha diferentes mecanismos que permitirán	Una medición e información básica transparente, democrática, veraz y oportuna de los avances o limitaciones de las estrategias y programas.	Cn ☞ permitirle a	La sociedad se forma una opinión sobre bases objetivas de lo realizado por la autoridad, que fortalecerá la supervisión sobre la acción pública y las aportaciones de la sociedad

19		Ob ☞ considera imprescindible	La participación de los beneficiarios en el diseño y ejecución de las acciones públicas, pero también juzga importante la incorporación de otros actores y organizaciones de la sociedad.		
20		Fn ☞ a través de	Contraloría Social	Fn ☞ apoya a	La ciudadanía en la organización de actividades de control y vigilancia de las acciones realizadas en sus comunidades, a través de los programas de superación de la pobreza.
21				Fn ☞ apoya a	Que la sociedad asuma una mayor responsabilidad en la evolución, diseño y destino de las políticas públicas
22	Sistema de evaluación e información	Sc ☞ integra	El diagnóstico, el desempeño de la gestión, los resultados: avances y rezagos, así como los impactos de los programas sociales		
23		Vs ☞ Compara	Objetivos y metas institucionales y los resultados obtenidos a lo largo de las distintas etapas de la gestión pública de los distintos órdenes de gobierno y así como las aportaciones de distintos grupos de la sociedad.		
24		Fn ☞ Se realiza con	Por evaluadores independientes		

25		Vs ☞ Compara	Con la participación de expertos y de la población interesada en general		
26		Cm ☞	Cuadro básico de indicadores	Cn ☞ para identificar	Alternativas de mejora en el diseño y ejecución de los programas sociales, comparables en el tiempo que midan el impacto de las acciones que realiza el gobierno federal. adecuada orientación de las políticas públicas para su mejoramiento
27				Fn ☞ para realizar	Un seguimiento de corto, mediano y largo plazos de los desempeño, avances e impactos de las políticas sociales y de desarrollo humano
28				At ☞ es	Uno de los retos de la política social
29				Fn ☞ para conocer	El impacto real en las condiciones de vida de la población
30				Fn ☞ con el fin de medir puntualmente	Los impactos deseados y no deseados que se generan

31				Cn ☞ permite	enriquecer la capacidad de respuesta de las instituciones sociales con respecto a los cambios que se presenten en la demanda social y a las limitaciones de la oferta institucional, capacidad para innovar y corregir las desviaciones detectadas
32				Fn ☞ contribuirá a	mejorar, agilizar y fortalecer los procesos de evaluación y de toma de decisiones
33				Cn ☞ permite	diseñar, focalizar y evaluar los programas sociales
34				Fn ☞ establecer	las metas de corto, mediano y largo plazos
35				Co ☞ considerando	la participación de los beneficiarios y la sociedad. Evaluación participativa participación social y la rendición de cuentas
36		Cn ☞ permita realizar	análisis confiables y certeros con	Fn ☞ dispondrá de	distintos mecanismos de verificación, utilizará la metodología complementarias y comprobables e información imparcial y objetiva, actualizada, integral
37		Cn ☞ Requiere	fortalecimiento de la normatividad	Cn ☞ que permitan a	los actores sociales hacer una evaluación y un seguimiento puntual de las acciones a la luz de los objetivos propuestos.

38				Cn ☞ Debe propiciar el desarrollo de	un proceso permanente de rendición de cuentas, transparencia y corresponsabilidad, en el que la sociedad, el poder legislativo y el poder ejecutivo definan políticas sociales de mayor impacto.
39				Cs ☞ Debe garantizar	el compromiso de los distintos órdenes de gobierno con la evaluación, el seguimiento y la difusión de los resultados
40		Cm ☞ incluye	Este análisis preventivo para hacer valoraciones preliminares	Fn ☞ y detectar	factores de riesgo en la operación de los programas, entendiendo como riesgo aquellos elementos o problemáticas que enfrentan los programas y que obstaculizan el cumplimiento de sus objetivos.

Fuente: Elaborado por Adriana Andrade Frich