



META-EVALUACIÓN DE LAS EVALUACIONES CONTRATADAS POR EVALÚA DF EN 2008

Resumen ejecutivo del informe final

Si bien desde fines de los sesenta podemos encontrar los primeros documentos que mencionan a la metaevaluación, entendida como la “evaluación de la evaluación” o la “evaluación de los evaluadores”, ésta aún presenta un desarrollo mundial limitado, especialmente en América Latina y particularmente en México.

Sin embargo, en 2009, el Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal consideró importante llevar a cabo un ejercicio de este tipo para analizar y valorar críticamente el trabajo realizado por los evaluadores contratados durante el año anterior. Adicionalmente, decidió someter a examen su propio trabajo en materia de evaluación de programas de desarrollo social durante su primer año de funcionamiento (2008). Como consecuencia de ambos se deberían elaborar las propuestas para el mejoramiento de dichos procesos.

Es de resaltarse la singularidad de este proceso ya que constituye la primera metaevaluación y autoanálisis de la también primera generación de evaluaciones del desarrollo social en el Gobierno del Distrito Federal, proceso que generalmente no se ha aplicado en experiencias similares y que, en este caso, pretende institucionalizarse de manera periódica.

También es importante mencionar que, debido a diversas restricciones en los recursos disponibles, en esta oportunidad¹ el trabajo que se presenta ha sido coordinado por un integrante de Evalúa DF. Como ya se mencionó, el mismo analiza tanto el trabajo de los evaluadores externos (metaevaluación) como el realizado por el propio Consejo

¹ Para las evaluaciones realizadas en 2009 la metaevaluación ya ha sido contratada en forma externa.

(autoanálisis y autovaloración), lo que en este último caso podría provocar dudas sobre su objetividad. Sin embargo, la investigación ha sido realizada con el objetivo fundamental de aprender de la experiencia, con sentido crítico y autocrítico, por lo que se espera que el análisis equilibrado y falto de autocomplacencias pueda ser percibido por el lector de las páginas siguientes. De todas formas, y para no forzar los conceptos, se ha preferido titular el presente trabajo como “sistematización de una experiencia” que incluye una parte de metaevaluación y otra de autoanálisis.

A continuación se presenta el resumen del informe final correspondiente:

Marco teórico-conceptual de la metaevaluación. Se llevó a cabo una revisión del estado del arte en la materia y se propuso realizar una metaevaluación integral y formativa. Integral, porque incluye todas las etapas del proceso de evaluaciones realizadas: diseño, instrumentación y resultados. Formativa, porque realiza su contribución con fines de perfeccionamiento futuro de esta práctica.

Experiencias de metaevaluación. Se mencionan experiencias en organizaciones y países europeos y americanos y se reseñan algunas de la Unión Europea, Francia, España, Canadá y Costa Rica, que muestran el limitado desarrollo de los trabajos de metaevaluación. En el caso de México se menciona una relacionada con la evaluación de programas federales de desarrollo social (Cardozo, 2006), otra vinculada exclusivamente con la evaluación del programa Oportunidades (SEDESOL, 2008) y dos en el campo del desarrollo rural (Vargas, 2007 y Schwentesius y otros, 2007).

Políticas y programas de desarrollo social en el GDF. Se describen los objetivos, principios y características de la política social, los tipos de programas aplicados, así como los principales programas, las dependencias que los operan, sus presupuestos y metas, indicando cuáles de ellos fueron considerados en la evaluación de 2008.

Marco normativo de la evaluación en el GDF. Incluye una revisión de los temas relacionados con la evaluación en: la Ley de Desarrollo Social del Distrito Federal y su Reglamento, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la Ley

Orgánica de la Administración Pública del DF, la Ley de Planeación del Desarrollo del DF, la Ley de Presupuesto y Gasto Eficiente del DF, el decreto del Jefe de Gobierno para la creación del Consejo de Evaluación del Desarrollo Social del Distrito Federal y el Estatuto Orgánico de Evalúa DF. Se concluye que se trata de un marco jurídico bastante completo aunque se señalan algunas incongruencias.

Fuentes de información utilizadas y métodos aplicados por la presente metaevaluación. Las técnicas de recolección y tratamiento de datos utilizados incluyeron el análisis documental de leyes, decretos, planes, convocatorias, términos de referencia (TR), propuestas técnicas, informes, recomendaciones, respuestas de los responsables de programas y controversias, con base en una lista de chequeo especialmente diseñada para el caso. Este se complementó con la aplicación de entrevistas semiestructuradas a informantes-clave (Consejeros de Evalúa DF, evaluadores y responsables de programas), que permite ahondar en las percepciones, opiniones, perspectivas y propuestas de los diversos actores relacionados a la evaluación y contribuye a la detección de problemas y a la explicación y solución de los mismos.

Organización y gestión del sistema de evaluaciones externas. Revisa los avances que se han realizado en materia de institucionalización y profesionalización de la evaluación, los principios básicos que han guiado el trabajo en Evalúa DF, la composición y relaciones entre las instancias participantes (especialmente Evalúa DF, evaluadores y evaluados), los criterios utilizados en la definición de la agenda de las evaluaciones 2008 de Evalúa DF y del tipo de trabajos a realizar (evaluación de diseño y de operación de programas), los procedimientos aplicados por Evalúa DF (elaboración y publicación de la convocatoria y los TR correspondientes, adjudicación de contratos, acompañamiento, valoración de informes, emisión de dictámenes, emisión de recomendaciones y controversias), los recursos financieros disponibles y su forma de administración (fondo independiente de los programas), las características de los recursos humanos de Evalúa DF, de los operadores de programas que pudieron entrevistarse, y muy particularmente, de los equipos evaluadores (nivel de estudios, especialización pertinente al programa, interdisciplinariedad, experiencia previa).

Finaliza presentando los principales problemas que los actores entrevistados identifican en materia de organización y gestión del sistema de evaluaciones externas: temor de los operadores ante la evaluación y sus consecuencias por falta de suficiente comunicación del tipo de evaluación y las actividades de Evalúa DF, que se traduce en insuficiente apertura y disposición del personal de algunos programas para entregar la poca información documental disponible y acceder a entrevistas.

Análisis de las evaluaciones externas. Se detecta: 1) un cumplimiento parcial de los contenidos solicitados en los informes finales, 2) una confusión e insuficiente inclusión de los elementos que componen un marco teórico-conceptual, 3) una adecuada utilización de las fuentes de información aunque sería conveniente que se ampliara la consulta de publicaciones académicas pertinentes al tema, 4) se hace referencia sólo a los métodos de recolección de información y una descripción de actividades realizadas, omitiendo ampliamente referirse a métodos de análisis y síntesis, 5) la evaluación del diseño del programa se puede calificar como suficiente aunque presenta muchos problemas en dos casos de programas centrales y resulta claro que las evaluaciones delegacionales han tenido muchas más dificultades para lograr buenos resultados, 6) la evaluación de operación resulta más débil que la de diseño por falta de tiempo para cubrir el tema a la fecha de entrega del informe y/o necesidad de contar con información de campo (observación directa, encuestas, entrevistas), entre otras razones, 7) sólo excepcionalmente resulta aceptable la valoración del diseño, la operación y su congruencia, ya que se percibe resistencia de los evaluadores a realizarla o a fundamentarla en los hallazgos previamente realizados, 8) en la mayoría de los casos se identifican los problemas, pero falta el análisis de sus interrelaciones y prioridades, 9) las recomendaciones tienden a ser muy generales, no se propone cerrar programas aunque en algunos casos se hubiera justificado, y se descuida la sugerencia de procedimientos, plazos y autoridades a quienes deben dirigirse.

A pesar de ello, la mayoría de los entrevistados (evaluadores y Evalúa DF) las consideraron aceptables, aunque en varios casos quedan dudas sobre la satisfacción de las expectativas de los funcionarios de programas.

Resultados de las evaluaciones externas. En este apartado se revisan los logros y desafíos pendientes en torno a los dos objetivos fundamentales de la evaluación: 1) el mejoramiento de los programas para una mejor solución de los problemas sociales y el cumplimiento de derechos, y 2) los procesos de difusión, transparencia y rendición de cuentas que contribuyen a generar ciudadanía y hacer posible la participación.

El primero se analiza con base en las respuestas de los responsables de programas a los informes de evaluación, las recomendaciones de Evalúa DF y su nivel de aceptación, y el seguimiento de su efectivo cumplimiento. Se concluye que hubo un buen nivel de respuestas a informes, tomando en cuenta que en las delegaciones se estaba terminando el período administrativo, y que sólo una de las evaluaciones centrales fue de fuerte rechazo al trabajo, las recomendaciones se concentraron en los programas centrales, se distribuyeron casi por igual entre diseño y operación, y 17% tuvieron un fuerte impacto presupuestal. En su conjunto, los resultados son satisfactorios, faltando aún los procesos de controversias y un seguimiento más efectivo y sustancial de las recomendaciones aceptadas.

En cuanto al segundo aspecto, se revisan las tres solicitudes de información presentadas ante la Oficina de Información Pública y la difusión realizada a través de reuniones de trabajo, buzón especialmente diseñado, conferencias de prensa y el portal de Internet, concluyendo que habría que enfatizar la publicación de resultados por otras vías más accesibles a toda la población (periódicos, folletos, etc.).

Conclusiones sobre la calidad y utilidad de las evaluaciones externas realizadas. Se revisa un conjunto de variables que afectan la calidad de una evaluación: su marco normativo, el funcionamiento del órgano encargado de su diseño, análisis y selección de propuestas, contrataciones, acompañamiento y dictaminaciones, la actitud de los funcionarios responsables de los programas, las características del equipo evaluador, y la relación entre los distintos actores institucionales vinculados a la evaluación; concluyendo que su desempeño es en general bueno, aunque obviamente mejorable.

Por su parte, la calidad misma del proceso de evaluación y su producto se mide a través de tres indicadores: 1) marco teórico-conceptual, jurídico y de planeación global; 2) diseño metodológico de la recolección y el tratamiento de datos; y 3) la emisión expresa de un juicio valorativo, identificación y priorización de problemas y formulación de propuestas fundamentadas en el análisis del programa. Los resultados son muy dispares: cinco evaluaciones se consideran de buen nivel, correspondiendo todas a programas centrales; mientras cuatro presentan algunas limitaciones importantes, dos delegacionales y dos centrales.

Finalmente, se consideró que a pesar de la buena respuesta de los programas a las evaluaciones y recomendaciones, aún no puede valorarse en forma definitiva su utilidad, dado que los procesos de cumplimiento o de controversias aún están en marcha.

Propuestas. Las principales se sintetizan por temas a continuación:

- **Términos de referencia:** definir claramente lo que se entiende por desarrollo social, particularmente la inclusión de la infraestructura social en el caso de los programas delegacionales; e incluir preferentemente temas más que preguntas exhaustivas, en todo caso cuidar de no ser repetitivos, formularlos en forma más específica en función de cada programa, y utilizarlos sólo como guía para la evaluación..
- **Tiempos:** ir recorriendo la publicación de convocatorias, en lo posible a los primeros meses del año, de manera de aprovechar mejor el tiempo para el desarrollo de las evaluaciones. También ampliar los plazos para que los funcionarios respondan a los informes de las evaluaciones y a las recomendaciones.
- **Marcos teóricos:** precisar más lo que se espera en los TR para que las propuestas técnicas y los informes sean más completos y precisos.

- **Métodos:** Idem anterior, especialmente en materia de métodos de análisis y síntesis.
- **Técnicas:** ser más específicos al solicitar técnicas como MML y asegurar habilidades en el equipo evaluador que se consideren necesarias y hayan sido incluidas en los TR (manejo de la información estadística, elaboración de diagramas de flujo, etc.).
- **Acompañamiento:** tratar de homogeneizar el trabajo realizado por lo Consejeros en cuanto a claridad y tiempo.
- **Recursos:** lograr que Evalúa DF cuente con un mayor presupuesto anual asegurado y una más amplia y más calificada planta laboral en el personal técnico-operativo, de manera de avanzar en la realización de evaluaciones de impacto, sin detrimento de la calidad de su trabajo; y diversificar más los montos pagados en función de la complejidad de cada evaluación. En todo caso, reducir el número de evaluaciones anuales pero no su alcance.
- **Equipos evaluadores:** mejorar la experiencia previa en trabajos de evaluación de programas sociales, asegurar mayor pertinencia de la interdisciplinariedad en función del programa evaluado y mayor conocimiento de la materia a ser evaluada.
- **Información general:** exigir una mayor revisión de la bibliografía académica publicada sobre cada tema evaluado.
- **Información del programa:** realizar una reunión previa al inicio de la evaluación para conocer mejor el funcionamiento del programa y sus principales problemas, así como los aspectos de mayor interés para los funcionarios que los operan, de manera de precisar y preparar la información requerida. También

para sensibilizarlos sobre las atribuciones, objetivo y tipo de evaluación que Evalúa DF organiza.

- **Diseño/operación:** poner más atención a la operación y su congruencia con el diseño en los TR, menos tratada que esta última en los informes, y disponer de más tiempo y recursos para cubrirla mediante observación directa o encuestas a beneficiarios y derechohabientes.
- **Participación social:** generar mecanismos que promuevan la participación efectiva de los ciudadanos y funcionarios en los procesos evaluativos.
- **Juicios valorativos:** exigir en forma más contundente la valoración de los aspectos analizados con su correspondiente fundamentación en los resultados hallados.
- **Propuestas:** realizar sugerencias específicas para cada problema identificado, especialmente los catalogados como prioritarios, aprovechando las fortalezas del programa y cuidando de identificar la autoridad a la que deben dirigirse, los plazos y procedimientos de instrumentación recomendados.
- **Información a evaluadores:** brindarles información de los procesos posteriores a la entrega de su informe final: respuestas a estos, emisión de recomendaciones, seguimiento de las mismas y, en su caso, controversias.
- **Seguimiento de recomendaciones:** si bien el porcentaje de recomendaciones aceptadas resulta satisfactorio, se requiere de un mayor seguimiento del cumplimiento de las mismas y la adopción inmediata de decisiones en caso de incumplimiento o falta de entrega de la información correspondiente.
- **Desarrollo de la cultura de evaluación:** a pesar de que se han hecho logros importantes en la construcción de esta cultura, aún se requiere mayor



comunicación y coordinación entre los tres actores fundamentales de la evaluación. Para ello se recomienda promover la realización de cursos, diplomados, talleres, reuniones de discusión, participación en eventos académicos, publicaciones, entre otros.