

Evaluación integral de programas y políticas

Generando evidencia para mejores decisiones

Evaluar permite identificar el resultado de un determinado esfuerzo, ya sea en el ámbito privado, social o público. De forma particular, evaluar intervenciones contribuye a que éstas alcancen el resultado buscado, desde la conceptualización y diseño de las intervenciones, hasta la capacidad que tienen de incidir en la realidad en la que se aplican.

La evaluación en el ámbito de lo público conlleva un beneficio adicional al orientarse hacia el bienestar de la población, pues busca que las acciones que se realizan desde las instituciones públicas sean aquellas que tengan mayor capacidad de generar mejores condiciones de vida para la población.

En esta lógica, la tarea evaluativa es un componente esencial de las políticas públicas. En tanto que éstas son los mecanismos de acción en los que se organiza la respuesta gubernamental a los problemas de las comunidades, de la población, la mirada de la evaluación acompaña esta respuesta analizando si la misma en un primer momento tiene potencial de incidir en la problemática a la que se dirige, si se desarrolla de acuerdo al diseño que se planteó, y si genera los cambios esperados.

¿Por qué es importante evaluar?

Evaluar es central en un abordaje que se oriente a resultados y que considere a la acción pública como una forma de incidir en el bienestar. En el planteamiento de la gestión orientada a los resultados se establece como ruta el hecho de que, para poder mejorar las acciones, éstas deben evaluarse.

En ese sentido, la evaluación como valoración estratégica de la acción pública, es diferente de la auditoría, ya que no se trata únicamente de identificar si las acciones que se realizan son las que se comprometieron, sino de forma más importante, si son las que se requieren y si generan resultados. La evaluación se constituye en una estrategia para fortalecer la acción pública.

Dado que existen diversas formas de plantearse la respuesta, se pueden establecer los siguientes cuatro aspectos como los elementos por los cuales se evalúa:

- *Para fortalecer políticas basadas en evidencia que permitan una mejor asignación de los recursos.* Evaluar para asegurar que el problema público que busca atenderse está correctamente identificado y que la intervención propuesta

se corresponde con dicho problema. Evaluar para orientar los recursos a las intervenciones que generan cambios en una magnitud razonable de acuerdo con los recursos destinados.

- *Para aprender sobre las intervenciones públicas.* Evaluar para responder los interrogantes que son relevantes: ¿qué intervenciones funcionan y cuáles funcionan mejor?, ¿funcionan para toda la población a la que se dirigen o sólo para algunos grupos?, ¿para cuáles grupos funcionan mejor?, ¿por qué funcionan las intervenciones que efectivamente funcionan?, ¿cómo viven las poblaciones esas intervenciones?
- *Para mejorar el desempeño de organizaciones y funcionarios.* Evaluar para conocer los retos operativos, las barreras y facilitadores para las intervenciones. Evaluar también para promover la estandarización de los servicios públicos, esto es, incidir en la calidad.
- *Para la transparencia.* Evaluar para documentar de forma clara y abierta lo que se obtiene con los recursos públicos, mostrar la relación entre lo que se destina a las intervenciones públicas y lo que se obtiene de las mismas, y en esta lógica, contribuir con el proceso democrático.

Evaluar en el ámbito de lo público parte del reconocimiento de que las necesidades son mayores que los recursos disponibles, y que la mejor

forma de contribuir entonces a generar el mejor resultado posible es mediante la generación de evidencia útil para el proceso de toma de decisiones en cuanto a lo que debe hacerse.

Es una frase común la que señala que “a nadie le gusta ser evaluado”, y esto se constituye en el primer reto que enfrentan las evaluaciones: ¿cómo asegurar la participación de todas las partes involucradas? Una forma de hacerlo, la que ha privilegiado el INSP, es establecer un abordaje metodológicamente riguroso y al mismo tiempo plantado en la realidad de la actividad pública.

En años recientes, desde el INSP se ha impulsado un abordaje evaluativo integral como propuesta conceptual para organizar la visión de la evaluación en programas y políticas públicas que considere la mirada de la definición de los problemas públicos y el diseño de la respuesta a los mismos, la efectividad y eficiencia alcanzadas, pasando por la operación y seguimiento de metas. El proceso de evaluación se entiende como un continuo en el cual cada momento genera información de utilidad. Se trata de un abordaje integral, que mira a los programas y las políticas en su ciclo buscando fortalecer el uso de la evidencia en el sustento de los mismos, informando mejores diseños, mirando a la traducción operativa de las intervenciones para identificar oportunamente desviaciones y cuellos de botella, dando seguimiento al logro de metas y documentando la efectividad y eficiencia que logran.

Las evaluaciones desde el INSP

Sin duda, la evaluación de impacto emblemática de forma global es la realizada al programa de transferencias condicionadas Progresá (posteriormente, Oportunidades; actualmente, Prospera), misma que ha sido citada en más de 11 200 artículos de acuerdo con información de Google Académico. Esta evaluación ha proporcionado evidencia sobre el potencial y resultados del abordaje para incidir en la acumulación de capital humano en general, y capital salud en particular.

La evaluación del impacto de Progresá fue planificada desde el lanzamiento del programa y contempló, desde la primera fase experimental en zonas rurales, el análisis del efecto en el crecimiento de niñas y niños, el cual fue realizado por el INSP. La evidencia sobre la capacidad de estos programas de incidir en el estado de nutrición fue generada por el grupo de Nutrición del INSP y ha permitido proveer evidencia de lo que ahora es un hecho aceptado: la relevancia de los mil primeros días de vida, que ha puesto la inversión en la infancia temprana como prioridad.

Otra de las fortalezas del INSP, la mirada amplia hacia los retos en salud, se documentó también en la evaluación de Progresá, al haber hecho evidente la necesidad de reformular el suplemento que se entregaba para menores y mujeres embarazadas, ya que el hierro que contenía era de baja absorción. La modificación del formato de hierro en los suplementos tuvo un efecto en la prevalencia de anemia en esta po-

blación, una de las condiciones de desnutrición más frecuentes.

El INSP asumió el liderazgo para la evaluación de impacto de Oportunidades, el nombre del programa que surgió a partir de Progresá en 2001, y documentó su efectividad en zonas urbanas en indicadores de salud y nutrición. Asimismo, se amplió la mirada al programa al considerar los efectos del mismo en comportamientos de riesgo para la salud en adolescentes, entre otras innovaciones.

Las evaluaciones permitieron informar la necesidad de desarrollar un modelo específico para las zonas urbanas que considerara las diferencias entre las poblaciones y, en particular, el diferencial costo de oportunidad asociado con el cumplimiento de las corresponsabilidades. El INSP ha seguido involucrado en la evaluación del programa; actualmente, por ejemplo, participa en el Grupos Asesor Técnico para la evaluación externa del mismo.

En el ámbito de los programas que inciden en la formación de capacidades, una evaluación relevante realizada por el INSP es la del Programa de Abasto Social de Leche (PASL), operado por Liconsa. Esta evaluación documentó la efectividad de la leche fortificada con hierro para reducir anemia, y motivó a que el programa adoptará la fortificación.

En el ámbito de los programas de salud, el INSP tuvo un rol central en la evaluación de impacto inicial de la mayor política sanitaria de la historia reciente: la derivada de la reforma a la Ley General de Salud que dio lugar al Sistema



En la literatura sobre la evaluación de programas sociales, el caso más estudiado probablemente sea el programa de transferencias Progresá (después conocido como Oportunidades y ahora como Prospera), iniciado en México en 1997. Esa evaluación resultó paradigmática en muchos sentidos, incluido el de haber resaltado la relevancia para las políticas sociales de generar una evaluación que permitiera documentar de forma objetiva los resultados de una intervención pública, y que esta información a su vez contribuyera con la continuidad o la modificación de la intervención. Fue también un ejercicio de evaluación externa con la participación de académicos de prestigio internacional, lo que tuvo una externalidad positiva en términos de la transferencia de capacidades en el ámbito de la estimación de la efectividad de intervenciones públicas, uno de cuyos principales beneficiarios fue el Instituto Nacional de Salud Pública. Finalmente, fue también una evaluación que integró la medición de indicadores biológicos y otras pruebas estandarizadas realizadas en los hogares en localidades de muy difícil acceso, con lo que fortaleció la capacidad de identificar de qué forma el programa incidía en la población. Este aspecto ocurrió particularmente por la participación del INSP, institución que fortaleció el abordaje evaluativo para Progresá.

La evaluación de Progresá, transformado en Oportunidades para 2001, pasó a ser coordinada a partir del ciclo iniciado en 2001 por el INSP, con lo cual se reconoció la fortaleza de los investigadores en la materia, tanto en lo específico en salud y nutrición, como en términos metodológicos para la evaluación y la contribución para la obtención de datos primarios.

A partir de esta emblemática evaluación, la participación del INSP en el desarrollo de evaluaciones se ha incrementado de forma importante, y se ha establecido como una referencia en el tema. El INSP ha desarrollado las evaluaciones de los principales programas de salud y sociales en México, y con ello ha contribuido con el posicionamiento de la evaluación en la discusión pública en México.

Es probablemente este aspecto una de las contribuciones más importantes del INSP en el ámbito de la evaluación: llevar a los diferentes foros en los que discuten las políticas públicas, tanto en las mesas en las que se toman decisiones como en las que se promueven cambios, la discusión sobre la relevancia de considerar el uso de evidencia, en concreto la que surge específicamente de las evaluaciones, para informar y para innovar. La cultura de la evaluación en México, aún con los retos que persisten, se ha fortalecido con la participación del INSP.

La evidencia que ha generado el INSP a partir de las evaluaciones realizadas ha permitido mejorar acciones públicas, así como sustentar decisiones de alto nivel. Al mismo tiempo, ha permitido integrar una reconocida capacidad en evaluación con una mirada amplia e integrando metodologías y abordajes complementarios.

Al hablar de evaluación en México, en particular cuando se hace referencia a aspectos de salud y sociales, necesariamente hay que referirse a la actividad del INSP. Incidir en políticas con un objetivo de promover la equidad social es parte de la misión que expresa el INSP, y es un proceso en el cual la evaluación que ha desarrollado, y que sin duda seguirá desarrollando, contribuye de forma central.

Cabe también resaltar que el trabajo del INSP en evaluación ha servido como ejemplo para muchos otros países que están intentando subir el rigor de las evaluaciones de sus programas sociales. Ha tenido un impacto importante tanto al interior del país como al exterior.

Stefano M. Bertozzi

School of Public Health, University of California - Berkeley ■

de Protección Social en Salud (SPSS) y su brazo operativo, el Seguro Popular (SP). Dicha evaluación mostró en el momento inicial la incidencia del SP en la reducción en el gasto en medicamentos en los hogares, objetivo explícito de la reforma.

Evaluaciones posteriores del SP han documentado la persistencia de retos en la operación del mismo, con lo que han mostrado áreas de oportunidad en los procesos operativos del mismo. En el ejercicio de evaluación más reciente, se revisó el diseño del SP y se identificó la necesidad de que éste se conceptualice como un mecanismo de compra estratégica enfocado en incrementar el acceso efectivo e incidir de forma positiva en el estado de salud.

Se ha evaluado un conjunto amplio de programas de salud y sociales en México, entre ellos, el Programa de Ahorro y Subsidio para la Vivienda “Tu Casa”, el Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras, el Programa de Atención a Adultos Mayores de 70 y más, el Programa de Apoyo Alimentario, el Programa IMSS-Oportunidades, el Programa de Abasto Rural, el Seguro Médico para una Nueva Generación, entre otros.

Abordajes evaluativos

Las evaluaciones realizadas desde el INSP han incluido aspectos de diagnóstico, diseño, implementación, procesos, focalización, resultados, efectividad y eficiencia; esto es, el abanico amplio que considera la visión integral de la eva-

luación que se impulsa. Desde esta perspectiva, en cada fase del ciclo de un programa –o de una política– es posible identificar preguntas de evaluación que son particularmente relevantes.

De la misma manera, la integralidad se refleja en las metodologías que se utilizan, aprovechando la importante capacidad institucional en herramientas tanto cuantitativas como cualitativas, lo que permite proponer abordajes mixtos para la evaluación que busquen medir pero también generar una amplia comprensión de los procesos de los programas. Este abordaje evaluativo permite la participación de toda la comunidad académica, al integrar aspectos metodológicos con la capacidad temática en los diferentes ámbitos, e incluso el análisis de muestras biológicas para indicadores de resultado.

Contribuir con el bienestar desde la evaluación requiere de una mirada que se oriente a la mejora de los programas, y esto sólo es posible a través de la comprensión clara de sus mecanismos de acción.

Formación de evaluadores

En un inicio, la experiencia en evaluación se adquirió en la práctica, con investigadores que se desarrollaron como evaluadores empíricos. Esto fue posible por la importante relación entre el INSP e instituciones de vanguardia en la evaluación en otros países. A partir de este desarrollo, el grupo de evaluación en el INSP ha integrado contenidos en evaluación en sus programas de formación.

En los posgrados del INSP se ofrecen cursos enfocados en evaluación de forma amplia, que proporcionan formación de competencias específicas en este ámbito. Un paso adicional reciente es la creación de la Especialidad en Evaluación Integral de Programas y Políticas Sociales, ofrecida en modalidad virtual, que potenciará el desarrollo de capital humano en evaluación.

Experiencia internacional

El rol del INSP como instancia de referencia para la evaluación de programas y políticas va más allá de las fronteras del país, llevando la experticia y experiencia desarrolladas a otras latitudes, tanto al ámbito más cercano de la región de Latinoamérica, como a África y Asia.

El INSP fue responsable de la evaluación externa del programa Mi Familia Progresá en Guatemala, mecanismo de transferencias condicionadas, a partir de la cual documentó su efectividad para incidir en el bienestar. Los resultados mostraron que este programa logró paliar aspectos externos que incrementaron la incidencia de pobreza en la población del país.

Como evaluador externo, el INSP coordinó equipos académicos en India y Ecuador para evaluar el impacto de un programa de prevención de VIH con un abordaje participativo con pobla-

ciones clave implementado por la Alianza Internacional de VIH y Sida. Esta evaluación mostró el efecto adicional del componente participativo para la prevención, a la vez que documentó los retos operativos de evaluaciones complejas.

En el ámbito de estudios de eficiencia, el INSP ha llevado la responsabilidad de un estudio financiado por la Fundación Bill y Melinda Gates, para identificar estrategias óptimas para la prevención de VIH en países con epidemias generalizadas en África Sub-Sahariana, mediante la estimación de costos y evaluación de la eficiencia técnica de las intervenciones.

Fortalecer el uso de las evaluaciones

Una evaluación que no identifica retos ni áreas de oportunidad y que no recomienda mejoras es una evaluación inútil, que no contribuye con los programas. En todo momento, las evaluaciones deben buscar convertirse en herramientas que, al informar sobre la mejor asignación de los recursos y proporcionar elementos para la mejora de programas, contribuyan con la equidad social y, de esta forma, con la formación de capital humano y desarrollo social. En el marco de la misión del INSP, la práctica de la evaluación aspira a generar cambios de política: pasar de la investigación a la acción. ■

Contacto:

Juan Pablo Gutiérrez

Centro de Investigación en Evaluación y Encuestas, INSP
jgutier@insp.mx