

LA INFLUENCIA DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EN LOS PROGRAMAS GUBERNAMENTALES PARA LA EDUCACIÓN BÁSICA, 2002-2012

GABRIELA PÉREZ YARAHUÁN

Resumen:

Uno de los objetivos de la evaluación de programas gubernamentales es proveer evidencia robusta para realizar cambios o ajustes que mejoren el desempeño de las intervenciones públicas y así avanzar en la solución de problemas sociales existentes. Sin embargo, a pesar del gran número de evaluaciones externas de programas gubernamentales en México, existen pocos estudios empíricos sobre su influencia en la mejora de los instrumentos de política pública. Este artículo presenta los resultados de una investigación sobre el uso efectivo de las evaluaciones realizadas a programas de educación básica en el periodo 2002 a 2012. Entre los hallazgos principales están que el tipo de evaluación realizada y los procesos de comunicación de los resultados pueden ser factores determinantes en el uso de la evaluación.

Abstract:

One of the objectives of government program evaluation is to provide robust evidence in order to improve the performance of public interventions, and thus enable progress in the solution of social problems. However, in spite of the large number of external program evaluations in Mexico, few empirical studies have analyzed their influence on improving public policy instruments. This article presents the results of research on the effective use of evaluations in basic education programs from 2002 to 2012. The main findings show that the type of evaluation and the processes of communicating the results can be determining factors in the use of evaluation.

Palabras clave: evaluación de programas, programas sociales, programas educativos, métodos de evaluación, educación básica, México.

Keywords: program evaluation, social programs, educational programs, evaluation methods, basic education, Mexico.

Gabriela Pérez Yarahuán es profesora-investigadora en el Departamento de Ciencias Sociales y Políticas de la Universidad Iberoamericana. Prolongación Paseo de la Reforma 880, Lomas de Santa Fe, 01219, México, Distrito Federal. CE: gabriela.perez@ibero.mx

Esta investigación fue posible gracias a los recursos del proyecto "Rendición de cuentas y evaluación de la política social. Hacia la institucionalización y la utilización de la evaluación externa de programas educativos en México", núm. 163642, apoyado por el Fondo SEP/Conacyt/INEE 2011. El proyecto contó con fondos complementarios del Instituto de Investigación para el Desarrollo Sustentable y la Equidad Social de la Universidad Iberoamericana.

Introducción

La evaluación de la educación, y particularmente de la política y programas educativos, ha surgido como una temática de gran interés en las últimas décadas, tanto en el campo de la investigación social como en la agenda de política pública. La cantidad de publicaciones en temas de investigación evaluativa de la educación y la incidencia de noticias relacionadas con la calidad y la equidad de la educación (por ejemplo, los resultados de pruebas estandarizadas) en la prensa nacional e internacional muestran evidencia de ello. El interés por mejorar la calidad de la educación surge con renovado énfasis a partir de la generación y síntesis de información sobre indicadores de desempeño, cobertura y equidad; datos cada vez más difundidos y con mayor acceso para su análisis y evaluación.

La forma simplificada de la evaluación de la educación se refiere generalmente al análisis o apreciación de la incorporación de aprendizajes por el alumnado y al impacto del desempeño docente sobre la adquisición de los mismos. Sin embargo, un diagnóstico más preciso (De la Garza Vizcaya, 2004) muestra que existen elementos mediadores que deben considerarse para comprender los resultados obtenidos, por ejemplo, las características intrínsecas del ambiente escolar, la gestión escolar, las condiciones socioeconómicas de los alumnos y profesores, la participación de los padres de familia, etc.

Ante la creciente evidencia sobre un desempeño escolar deficiente en México, han surgido diversas intervenciones públicas que intentan solucionar la problemática. Desde hace más de tres lustros se han diseñado programas gubernamentales explícitamente dirigidos a promover la calidad y equidad en la educación básica, entre ellos el de Escuelas de Calidad, el de Escuelas de Tiempo Completo o el Promajoven (Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas).

Al mismo tiempo, se ha desarrollado en el país un interés creciente por evaluar de forma general la actividad gubernamental; se ha extendido a diversos ámbitos de la política pública, con el propósito de analizar la contribución de los programas sociales al logro de objetivos planteados a nivel nacional. Para ello, desde hace ya más de una década existen evaluaciones externas públicas de una gran cantidad de dichos programas en diversos sectores de la política social. En el terreno de la educación, se han desarrollado de manera sistemática desde 2001 y particularmente a partir de la creación del Consejo Nacional de la Evaluación de la Política

de Desarrollo Social (Coneval). En más de diez años se han generado cientos de estudios evaluativos que analizan el diseño, operación, impacto y desempeño de los programas gubernamentales.

La premisa inicial de la evaluación de programas como investigación social aplicada dentro del marco de políticas públicas es que esta actividad sirve como insumo para la toma de decisiones en lo concerniente a su presupuesto, pero también al diseño conceptual y operativo de los programas y a su permanencia, ampliación o eliminación. Se espera que a través de la evaluación de intervenciones específicas, el conocimiento sirva para mejorar los programas y las políticas y, de esta manera, lograr los fines establecidos en los programas nacionales, en torno a la mejora en las condiciones de vida de la población, en diferentes ámbitos.

Sin embargo, la realidad es que el uso de la evaluación con estos propósitos ha sido escaso, o existe poca evidencia de que los estudios inciden en la política pública (Cejudo y Maldonado, 2012; Moreles Vázquez, 2010). Esto ha sucedido no solo en México sino en otras naciones. En países desarrollados, después de décadas de promover y financiar evaluaciones de programas gubernamentales cuyo uso ha sido en el mejor de los casos exiguo para la toma de decisiones, comenzaron a aparecer estudios sobre el uso de la evaluación en diversas publicaciones especializadas (Balthasar, 2008; Cousins y Leithwood, 1986; Johnson *et al.*, 2009; Levinton y Hughes, 1981; Marra, 2000; Patton, 1978). Esto ha motivado a un activo campo de estudio acerca de las formas y procesos de utilización de la evaluación y los factores internos y externos a la evaluación que tienen incidencia en el uso.

Este artículo busca contribuir a la investigación educativa de varias formas. Primero, con una descripción del tipo de evaluación externa que se ha realizado en el sector de desarrollo social y que se ha aplicado también a programas de educación básica. Segundo, proporcionando evidencia sobre los cambios experimentados en cerca de una década en los programas de educación básica mediante el análisis de las modificaciones en aspectos clave de los mismos. Tercero, poniendo a prueba un modelo de influencia de la evaluación, que considera factores internos y externos, utilizando una base de datos que se construyó a partir del análisis de contenido de documentos anuales de reglas de operación y evaluaciones para 14 programas de educación básica en un periodo que va de 2002 a 2012.

El artículo se divide en siete secciones. Después de esta introducción, se realiza una síntesis, con los principales indicadores disponibles, de la

problemática que enfrenta la educación básica en nuestro país. Ahí mismo se especifican los programas gubernamentales instrumentados para la solución de la problemática existente y que se encuentran vinculados explícitamente con lo establecido en el Programa Sectorial de Educación. En la tercera sección el texto desarrolla el concepto de utilización o influencia de la evaluación de programas; se resumen algunos de los conceptos principales desarrollados por la literatura, y se propone un modelo sencillo para comprender el proceso que va de la evaluación al cambio instrumental. La cuarta sección sintetiza las principales características del proceso de evaluación en México que ha sido institucionalizado a partir de la primera década de los dos mil y en el que se encuentran insertos numerosos programas gubernamentales del sector educativo. En las secciones cinco y seis se explica la metodología empleada para el análisis empírico y se resumen los resultados observados en términos de cambios de los programas en el tiempo y de su relación con las evaluaciones realizadas. Finalmente, se concluye con una aproximación de respuesta a la pregunta ¿qué tanta influencia tiene la evaluación de programas en la acción gubernamental?

La problemática de la educación básica y los programas para atenderla

Algunos indicadores relevantes de la educación básica en México, particularmente aquellos que se refieren a rezago y cobertura, tuvieron una evolución significativa en las últimas décadas. Por ejemplo, en cuarenta años (1970-2010), el porcentaje de personas analfabetas, de quince años y más bajó de 25.8 a 6.9. El rezago educativo¹ bajó en seis puntos porcentuales de 1990 a 2010 (Coneval, 2013a). En el país, la tasa de cobertura en educación primaria (para la población de 5 a 12 años) es total (INEE, 2013) y en el periodo de 1990 a 2012 la de preescolar presentó avances considerables; la atención a niños de 5 años es cercana a 100 por ciento. En secundaria, la cobertura se incrementó de 65.7, en 1990, a 93.3%, en 2012 (SEP, 2013).

Sin embargo, desde hace varios años la educación básica enfrenta un conjunto de desafíos importantes. En materia de rezago, en 2010, más de 7 millones de personas de 15 años y más no tenían ningún grado de escolaridad y eran analfabetas, mientras que 5% de la población tenía secundaria incompleta. En cobertura, si bien ha habido avances importantes en el nivel primaria, sigue existiendo rezago en preescolar y secundaria; para los niños de 3 y 4 años es considerablemente más baja que para los de 5 años, de alrededor de

40 y 70%, respectivamente; mientras que 39% de los jóvenes de entre 15 y 17 años no asisten a la escuela (SEP, 2013).

Para la política educativa es necesario considerar que existen condiciones que pueden limitar el aprovechamiento de oportunidades, como son discapacidad, pobreza, marginación y vulnerabilidad. Por ejemplo, las estadísticas de rezago educativo muestran que 26.3% de la población con alguna discapacidad de tres años o más no tiene escolaridad, comparado con el promedio nacional que es de 6.9 por ciento. Además existen inmuebles escolares que, en general, no presentan condiciones adecuadas de accesibilidad para la movilidad de personas con discapacidad, pues solo 26% de los planteles cuenta con rampas y 11% tiene sanitarios amplios con agarraderas; dos de cada tres escuelas privadas no tienen estas adaptaciones (INEE, 2014), lo que representa una barrera clara para que estos niños se incorporen a la escuela. Otro grupo rezagado es el de los migrantes, que deben enfrentar condiciones difíciles para completar su educación básica (Sedesol, 2009).

Existen grandes desigualdades entre los niños indígenas y los no indígenas de 5 a 17 años. De acuerdo con el Instituto Nacional para la Evaluación de la Educativa (INEE), que la tasa de asistencia de quienes viven en áreas rurales sea similar a la de alumnos indígenas urbanos indica que para esta población pesa menos el lugar de residencia que la condición étnica (INEE, 2014).

En aprovechamiento escolar, los resultados de los Exámenes de la Calidad y el Logro Educativo (Excale) en 2007 mostraban que, de los alumnos de sexto de primaria, 13.8 y 14.7% estaban en nivel de logro insuficiente en español y matemáticas, respectivamente. Esta medición también permite ver las diferencias según el contexto de las escuelas y la vida de los alumnos. En primarias con alta proporción de población indígena más de 40% se encontraba en nivel insuficiente. En telesecundarias 50.1% de los alumnos muestran un logro insuficiente en español y 62.1% en matemáticas, comparado con el promedio nacional en tercero de secundaria que es de 35.9 y 51%, respectivamente.

Desde finales de la década de los años ochenta México, como muchos países en desarrollo, comenzó a incorporar dentro del discurso público los temas de calidad y equidad en la educación básica, ante la creciente evidencia de la problemática presente. A principios de la década de los noventa, en el marco de la firma del Acuerdo Nacional de Modernización de la Educación Básica, se señalaban las limitaciones de cobertura educativa

en temas de alfabetización, acceso a la primaria, retención y promedio de años de estudio, en un contexto de desigualdades regionales muy marcadas. Asimismo, se reconoce que la calidad de la educación básica es deficiente en términos de conocimientos, habilidades, capacidades y destrezas para contribuir en el desarrollo del país (Zorrilla y Barba, 2008).

En el Programa Nacional de Educación 2001-2006 se identificaron tres grandes retos: cobertura con equidad, calidad de los procesos educativos y niveles de aprendizaje y, por último, la integración y funcionamiento del sistema educativo (SEP, 2003). Es en este periodo que se incluye la evaluación obligatoria de alumnos y docentes, en diversas leyes y ordenamientos legales, así como la creación de organizaciones con atribuciones de evaluación, mismas que fueron estructuradas con algún grado de autonomía para la difusión de los resultados. Dentro de estos cambios se encuentra la creación del Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación (INEE), en 2002, y la promulgación de la Ley General de Desarrollo Social (por la que se crea el Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social, Coneval) en 2004.

Para 2007, el diagnóstico realizado para elaborar el Plan Nacional de Desarrollo (PND) 2007-2012 afirmaba que existían avances en cobertura, sobre todo en la educación básica, y en reducir las inequidades de género y regionales de los servicios educativos. Sin embargo señalaba también graves rezagos: más de 30 millones de personas no concluyeron o nunca cursaron la primaria o la secundaria, es decir, un tercio de la población mexicana que no tuvo acceso a la educación básica o no pudo concluirla. Asimismo el Programa Sectorial de Educación señalaba para la educación básica: bajo promedio de escolaridad (inferior a la secundaria terminada), altos índices de reprobación y deserción, así como bajos niveles de aprovechamiento y deficiente formación escolar de acuerdo con los resultados de pruebas nacionales e internacionales (SEP, 2007).

Las grandes líneas de acción definidas en PND 2007-2012 para el tema educativo se despliegan en la figura 1.

Para lograr los objetivos establecidos en el PND, el Programa Sectorial de Educación (PSE) 2007-2012 estableció los siguientes objetivos: *a)* reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas; *b)* aumentar la calidad de la educación y *c)* promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo.

FIGURA 1

Líneas de acción educativa en el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012

Extender el sistema de evaluación a todos los actores del proceso educativo (alumnos, maestros, directivos, supervisores y jefes de sector, y de los procesos de enseñanza y gestión)	Actualizar los programas de estudio	Reforzar la capacitación de profesores	Promover una mayor integración, tanto entre los distintos niveles educativos, como dentro de los mismos	Modernizar y ampliar la infraestructura educativa	Ampliar las becas para los estudiantes
Impulsar la participación de los padres de familia en la toma de decisiones en las escuelas	Aumentar la permanencia de los estudiantes en el sistema educativo	Tema educativo en el PND 2007-2012		Fortalecer el uso de nuevas tecnologías en el proceso de enseñanza	Apoyar el desarrollo de conectividad en escuelas, bibliotecas y hogares
Transformar el modelo de telesecundaria vigente	Promover modelos de educación a distancia			Colocar a la comunidad escolar en el centro de los esfuerzos educativos	Renovar el currículo de formación cívica y ética desde la educación básica
Impulsar la consolidación de espacios seguros en las escuelas y entornos comunitarios	Fortalecer el federalismo educativo			Promover la educación de la ciencia desde la educación básica	Impulsar mayores oportunidades en educación artística
Consolidar un sistema articulado y flexible de educación media superior que permita la movilidad de los estudiantes entre subsistemas	Reforzar la educación para prevenir y abatir las conductas de riesgo entre niños y adolescentes			Promover las actividades físicas y el deporte	Impulsar una reforma curricular de la educación media superior para impulsar la competitividad
Fortalecer la vinculación entre el sistema de educación media superior y el aparato productivo	Crear nuevas instituciones de educación superior, aprovechar la capacidad instalada, diversificar los programas y fortalecer las modalidades educativas			Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas	Diseñar e instrumentar un sistema de información

Fuente: Elaboración propia con base en Zebadúa, 2009.

El cuadro 1 integra los objetivos específicos y las acciones e instrumentos asociados mencionados en el PND y/o PSE; también incluye en la última columna los programas de educación básica con reglas de operación que se vinculan con dichos objetivos e instrumentos. Los programas de la última columna han sido objeto de evaluaciones sistemáticas como todos los programas federales que son sujetos de evaluación desde 2001, dependiendo de su año de creación. El objetivo de las evaluaciones externas ha sido proporcionar una valoración de su desempeño para corregir, modificar, continuar o eliminar dichas intervenciones.

La pregunta que se busca contestar en el presente texto es si las evaluaciones realizadas tuvieron algún efecto sobre los programas. Pero antes de mostrar el análisis empírico realizado, es necesario entender cómo la evaluación logra entrar en el proceso de toma de decisiones. Por ello el siguiente apartado ofrece algunas de las principales perspectivas de estudio en torno al uso de la evaluación; además, propone un modelo para comprender el proceso de influencia de la evaluación.

El uso de la evaluación de programas

Las evaluaciones de programas gubernamentales pueden tener, en general, diversos objetivos. Uno es la realización de investigación social que contribuya a incrementar nuestro acervo de conocimiento sobre las intervenciones sociales que tienen mayor probabilidad de éxito; otro es que buscan indagar sobre posibles mejoras en el diseño y la operación de los programas de tal manera que se incremente su impacto al mejorar su implementación o afinar su teoría de cambio; un tercer objetivo para alentar la conducción de las evaluaciones se relaciona con la rendición de cuentas, al proporcionar evidencia sobre el uso, destino y utilidad de los recursos públicos. Finalmente, la evaluación también busca contribuir al debate de la política pública, ya que permite discernir entre los medios utilizados y los logros alcanzados con respaldo en evidencia (Chelimsky, 2006).

En la evaluación, como profesión y como tema de investigación, existe una permanente actividad sobre el desarrollo de metodologías de medición, cuantitativas y cualitativas, pero también una continua preocupación sobre el tema de utilización. Diversas publicaciones especializadas, como *Evaluation*, *American Journal of Evaluation* o *Evaluation and Program Planning*, regularmente incluyen estudios sobre el desarrollo del significado de uso y los factores que lo determinan. La tipología más ampliamente difundida es la que considera tres formas de uso: instrumental, conceptual o simbólica (Levinton y Hughes, 1981).

CUADRO 1

Objetivo	Instrumentos/acciones	Programas
a) Reducir las desigualdades regionales, de género y entre grupos sociales en las oportunidades educativas	<ul style="list-style-type: none"> • Becas alumnos Oportunidades para educación básica • Becas otorgadas a madres jóvenes y jóvenes embarazadas para concluir educación básica • Cobertura de educación básica en los ocho estados con más rezago del país • Niños indígenas que cursan preescolar y primaria • Programas de enseñanza abierta para abatir el rezago educativo • Educación no presencial y a distancia • Aulas de telesecundaria equipadas con tecnologías de la información y la comunicación y materiales educativos 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes (Promin) • Atención a la Demanda de Educación para Adultos (INEA) • Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural (PAED) • Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas (Promajoven) • Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria • Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica • Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena
b) Aumentar la calidad de la educación	<ul style="list-style-type: none"> • Capacitación de profesores • Actualización de programas de estudio y sus contenidos • Modernización y mantenimiento de la infraestructura educativa • Articulación entre los tipos y niveles educativos • Evaluación como instrumento fundamental en el análisis de la calidad, relevancia, pertinencia del diseño y operación de las políticas públicas en materia de educación, a partir de tres dimensiones: como ejercicio de rendición de cuentas, como instrumento de difusión de resultados a padres de familia y como sustento del diseño de las políticas públicas 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Escuela de Calidad (PEC) • Programa de Escuelas de Tiempo Completo • Habilidades Digitales para Todos • Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio
c) Promover la educación integral de las personas en todo el sistema educativo	<ul style="list-style-type: none"> • Programas de estudio y modelos de gestión que equilibren la adquisición de conocimientos y el desarrollo habilidades en las siguientes áreas: científica, humanista, de lenguaje y comunicación, cultural, artística y deportiva, con el desarrollo ético, la práctica de la tolerancia y los valores de la democracia 	<ul style="list-style-type: none"> • Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa • Programa Nacional de Lectura • Programa Escuela Segura

La de tipo instrumental significa que los hallazgos de la evaluación sirven para hacer cambios en el programa o la intervención analizados, por ejemplo, un replanteamiento del objetivo, la modificación de los indicadores o el cambio en los criterios de selección de los beneficiarios; asimismo, se refiere a cambios en el presupuesto o en la cobertura. La utilización conceptual se relaciona con el aprendizaje de los involucrados, es decir, en este caso la evaluación no se utiliza para hacer cambios en el programa sino que ayuda a los responsables y operadores a conocer con más detalle el diseño y objetivos que se persiguen; este aprendizaje puede tener efectos en las formas de gestión y en la efectividad misma del programa. Finalmente, cuando la evaluación no se utiliza para cambiar ni es fuente de aprendizaje, sino que funciona como un mecanismo para promover la continuidad o generar una visión positiva acerca de la intervención, se le denomina uso de tipo simbólico.

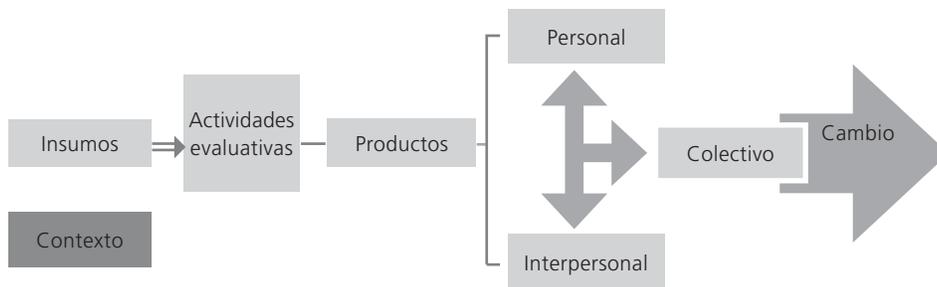
La adecuada comprensión del término de utilización es importante para saber de qué formas es posible analizar la incidencia de las evaluaciones de programas. Lo siguiente es comprender qué variables o factores pueden afectar el uso que se le da a la evaluación. Para ubicar las variables de influencia, se han señalado dos ámbitos generales: *a)* el proceso o puesta en marcha de la evaluación y *b)* el contexto político y administrativo que rodea el proceso evaluativo (Cousins y Leithwood, 1986). En cuanto al primero, existen características que afectan el uso de la evaluación, como la calidad, credibilidad y relevancia de la propia evaluación, así como la calidad de la comunicación, la preeminencia de los hallazgos y la oportunidad de las recomendaciones. Las variables del contexto administrativo que afectan la utilización pueden ser las necesidades de información, las características del proceso de decisión, el clima político, la variedad de información disponible, las características personales de los operadores y el grado de receptividad al cambio.

En los estudios empíricos del tema se ha encontrado frecuentemente que la calidad de la evaluación y su relevancia así como factores externos al proceso, particularmente la receptividad, afectan su utilización (Johnson *et al.*, 2009). Sin embargo, para algunos autores es necesario establecer un marco más general para la comprensión de los mecanismos de cambio. Se ha propuesto la formulación de teorías sobre uso que vinculen diversos tipos de utilización así como distintos niveles de análisis (individual, grupal o colectivo). Desde esta perspectiva, el cambio que genera una evaluación

debe explicarse a partir de un mecanismo que afecta actitudes y acciones, y que tiene como propósito último generar un beneficio social (Mark y Henry, 2004).

Con la premisa de que es necesario comprender la utilización como un proceso de cambio y de influencia en varios niveles, la figura 2 esquematiza este proceso tomando como base el modelo de Mark y Henry (2004).

FIGURA 2
Modelo de Utilización



En la figura 2 se reconoce que el proceso de evaluación se lleva a cabo en un contexto particular; éste determina las características de los insumos de las actividades evaluativas (como información, receptividad, competencias de evaluadores y evaluados, etcétera). Los insumos para la evaluación se utilizan para llevar a cabo las actividades evaluativas (diseño de protocolos, recolección, sistematización y análisis de la información, etcétera). Con ello se generan productos (reportes, documentos, reuniones, etcétera). La actividad evaluativa y los productos tienen influencia en lo personal (adquisición de conocimientos) y se socializa en grupos (interpersonal) dentro de ambientes determinados. Bajo este esquema, el cambio puede lograrse a través de la modificación de actitudes y conductas en el ámbito colectivo.

Entendido así, la utilización instrumental de la evaluación no sucede de manera automática después de que se ha hecho una recomendación. La evaluación se realiza en contextos particulares que afectan las características de sus insumos y, para que tenga influencia en el diseño e instrumentación de los programas, es necesario que se desarrolle un mecanismo de aprendizaje, comprensión y socialización de los productos de la evaluación.

Con este marco de análisis se emprendió la investigación sobre la relación de las evaluaciones y los cambios en los programas de educación básica en el periodo 2002-2012. Para describir, comprender y explicar dicha relación es necesario delinear la conformación del sistema de evaluación de programas sociales gubernamentales. Por ello, la siguiente sección incluye una breve descripción del estado actual de este sistema a cargo de Coneval.

El sistema de evaluación de programas en México

En los últimos 15 años se ha conformado un sistema de evaluación de programas de desarrollo social en México que ha producido un gran número de estudios. Su antecedente inmediato son las evaluaciones de corte experimental realizadas al Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresá), que comenzaron con su instrumentación en 1997; éste fue el primer programa social que contó con una extensa y bien difundida evaluación de impacto realizada por académicos nacionales e internacionales (International Food Policy Research, 2001).

A partir de esa experiencia, y en un contexto de competencia electoral y transición democrática, se integró en la legislación presupuestaria en 2001 que todos los programas de subsidios o transferencias sociales debían entregar una evaluación externa todos los años. En 2004, al expedirse la Ley General de Desarrollo Social, la evaluación externa anual de los programas sociales quedó institucionalizada a partir de la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social. De 2001 a 2006, las evaluaciones externas eran contratadas directamente por las dependencias responsables de los programas, con términos de referencia específicos para cada una. Diversas universidades, centros de investigaciones y asociaciones de la sociedad civil han participado en la realización de dichos estudios.

A partir de la conformación de Coneval se desarrolló un conjunto de instrumentos o metodologías de evaluación para dar cumplimiento a la obligatoriedad referida. En 2007 por primera vez se instrumentó una evaluación homogénea para más de 100 programas federales (SHCP, SFP y Coneval, 2007). A este primer proyecto con términos de referencia comunes para todos los programas se le denominó Evaluación de Consistencia y Resultados (ECR), y fungió como una valoración de la capacidad institucional, organizacional y de gestión de un programa, incluyendo los temas de diseño, cobertura y focalización, planeación estratégica, operación, percepción de la población objetivo y resultados.

A partir de 2008, la ECR se alterna con otra, denominada Evaluación Específica de Desempeño (EED), que es una valoración sintética del desempeño de los programas sociales durante un ejercicio fiscal. De acuerdo con Coneval, esta evaluación muestra el avance en el cumplimiento de los objetivos y metas programadas de los programas mediante el análisis de indicadores de resultados, de servicios y de gestión, así como con base en una síntesis de la información entregada por las unidades responsables de los programas.

Con la puesta en marcha del sistema de evaluación, cada año se han valorado cientos de programas, incluyendo los del sector educativo nacional. En general, se afirma que la evaluación contribuye de manera importante a la transparencia y la rendición de cuentas, y al acervo de conocimiento para la mejora de la acción gubernamental. Sin embargo, es importante poner a prueba dicha proposición con estudios empíricos, con el objetivo de verificar si el proceso evaluativo está cumpliendo con sus objetivos. A continuación se explica la metodología utilizada para llevar a cabo dicha investigación.

Metodología para el análisis

Para analizar la influencia de la evaluación externa se seleccionó un conjunto de programas en educación básica. El primer criterio para esta elección fue que contaran con evaluaciones anuales; segundo, que el ámbito de los programas fuera el nivel básico; tercero, que tuvieran vigencia en 2012; cuarto, que contaran con reglas de operación, criterio por el cual se mediría la influencia de la evaluación en el cambio de los programas. Para llevar a cabo la selección se utilizó el inventario de programas sociales de Coneval (Coneval, 2013b). La lista de los 14 programas escogidos es la siguiente:

- 1) Programa de Educación Básica para Niños y Niñas de Familias Jornaleras Agrícolas Migrantes
- 2) Atención a la Demanda de Educación para Adultos
- 3) Programa Asesor Técnico Pedagógico y para la Atención Educativa a la diversidad social, lingüística y cultural
- 4) Programa Escuelas de Calidad
- 5) Programa Nacional de Fortalecimiento de la Educación Especial y de la Integración Educativa
- 6) Programa Becas de Apoyo a la Educación Básica de Madres Jóvenes y Jóvenes Embarazadas

- 7) Programa Nacional de Lectura
- 8) Programa para el Fortalecimiento del Servicio de la Educación Telesecundaria
- 9) Programa de Escuelas de Tiempo Completo
- 10) Programa Escuela Segura
- 11) Acciones Compensatorias para Abatir el Rezago Educativo en Educación Inicial y Básica
- 12) Programa de Educación Inicial y Básica para la Población Rural e Indígena
- 13) Habilidades Digitales para Todos
- 14) Programa del Sistema Nacional de Formación Continua y Superación Profesional de Maestros de Educación Básica en Servicio

La lista incluyó programas: vigentes en el ejercicio fiscal 2012; federales incluidos en el ramo 11, Educación Pública; con clasificación S o U y aquellos dirigidos a la educación básica en particular. Para estos 14 programas se recabaron las reglas de operación (ROP) para cada año, a partir de 2001 o desde que fueron emitidas y hasta 2012. También se obtuvieron todas las evaluaciones externas que se realizaron de cada uno de los programas seleccionados para cada año.

Para sistematizar toda la información de los 14 programas seleccionados, se realizó el análisis del contenido (PEMD, GAO, 1996). El objetivo era estudiar la vinculación entre los cambios en las reglas de operación y las evaluaciones para analizar las formas de influencia de la actividad evaluativa. Para este análisis se utilizaron las siguientes categorías: objetivo general, población objetivo, criterios de selección y tipo de beneficio. En el cuadro 2 se puede observar la definición de cambio en cada una de las categorías de análisis.

Del análisis de contenido se obtuvieron dos productos relevantes para estudiar la influencia de la evaluación. El primero lo constituye el desglose y la narrativa de los cambios en las ROP y las recomendaciones de las evaluaciones externas y el segundo es la base de datos de cambios y recomendaciones (de acuerdo con cada categoría).

Con la codificación realizada durante el análisis de contenido se generó una base de datos. Las unidades de observación son los programas con una estructura temporal, para cada uno de los años en que tuvieron reglas de operación y evaluación. Debido a que los programas difieren en su periodo de operación esta estructura no simétrica se ve reflejada en la base de datos.

CUADRO 2

Categorías para el Análisis de Contenidos

Categorías	Definición de cambio
Objetivo General (OG)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Cambio en la definición del impacto buscado 2) Cambio de los beneficiarios receptores del impacto deseado 3) Cambio en los instrumentos o en los medios por los cuales se busca el impacto
Población Objetivo (PO)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definición de la población objetivo <ol style="list-style-type: none"> a) Cambios entre grupos e individuos b) Cambios en el tipo de unidad geográfica (estados o municipios) 2) Diferencias entre población potencial, objetivo y atendida 3) Herramientas para localizar a las poblaciones. 4) Cambio en la precisión de los conceptos (ejemplo: pobreza, pobreza extrema, pobreza moderada)
Criterios de Selección (CS)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Lista de atributos o características que la población debe presentar 2) Incorporación de mecanismos de medición de los atributos de la población (formatos, encuestas, fuentes de información) 3) Institución encargada de establecer los criterios, identificar las herramientas y fuentes de información y/o establecer los parámetros de selección 4) Mecanismo de selección
Beneficios (B)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Cambio en el tipo de apoyo (ejemplo: dinero en efectivo, apoyo en especie) 2) Cambio de la cantidad asignada 3) Cambio en la contribución de terceros para el otorgamiento del beneficio

Como parte de la investigación también se aplicó una encuesta a funcionarios públicos, responsables y operadores de los programas de la Secretaría de Educación Pública (n= 23); y se realizaron cinco entrevistas semiestructuradas. El objetivo de la información recabada con estos instrumentos fue entender la percepción sobre la utilidad y uso de la evaluación desde quienes están involucrados directamente con el diseño e implementación de los programas, así como su opinión sobre el proceso mismo de evaluación

que se lleva a cabo. A continuación se describen los principales hallazgos de la investigación.

Resultados principales

Para cada año de operación de los programas en el periodo 2002 a 2012 se obtuvo el número de cambios que se registraron en las ROP así como la categoría de cambio de acuerdo con el cuadro 2; asimismo, para cada año entre 2002 y 2012 se obtuvieron las recomendaciones realizadas en las mismas categorías en los documentos de evaluaciones externas. La temporalidad depende de los años en que el programa estuvo vigente durante ese periodo.

Además de estas variables, por ejemplo, número y categoría de cambio en las ROP y las recomendaciones en las evaluaciones, se integraron a la base de datos otras características de los programas y de las evaluaciones, tales como antigüedad del programa (años), presupuesto ejercido anualmente (pesos), número de beneficiarios atendidos anualmente (número de personas, hogares o unidades geográficas), tipo de evaluación realizada durante ese año (evaluación externa previa a 2007, EEX; evaluación de consistencia y resultados, ECR, o evaluación específica de desempeño, EED). También se agregaron variables contextuales como el año de elección federal o el primero de la administración federal.

El objetivo para la construcción de esta base de datos fue indagar sobre la relación entre los cambios en las ROP y variables asociadas directamente con la evaluación (recomendaciones y tipo de evaluación), y otras variables externas a la misma, como el tamaño del programa (presupuesto y número de beneficiarios) o su antigüedad, o variables que pudieran afectar los cambios por movimientos en la administración gubernamental, como el año de elecciones o el primero de gobierno.

A continuación se muestran y explican los estadísticos descriptivos de las variables integradas en la base de datos.

Los datos generales muestran que estos 14 programas tienen una antigüedad promedio de 9.52 años, con gran variabilidad. Existen algunos que han operado durante más de 30 años (por ejemplo, PROMIN) o algunos nuevos que iniciaron su operación en 2007 (por ejemplo, Programa de Escuelas de Tiempo Completo). Asimismo, en términos presupuestales hay un promedio anual de 691 millones de pesos por programa, con una gran variación, como puede observarse al calcular el coeficiente de variación² que es de más de 1.4.

En el cuadro 3 también se puede observar que de las evaluaciones revisadas para el presente análisis, 26% son previas a 2007, es decir, que hasta ese momento no eran reguladas o supervisadas por Coneval (EEX); 28% son de consistencia y resultados (ECR); y finalmente, más de 45% son las denominadas evaluaciones específicas de desempeño (EED).

CUADRO 3

Estadísticas descriptivas. Base de datos cambios ROP y recomendaciones. Programas de educación básica 2002-2012

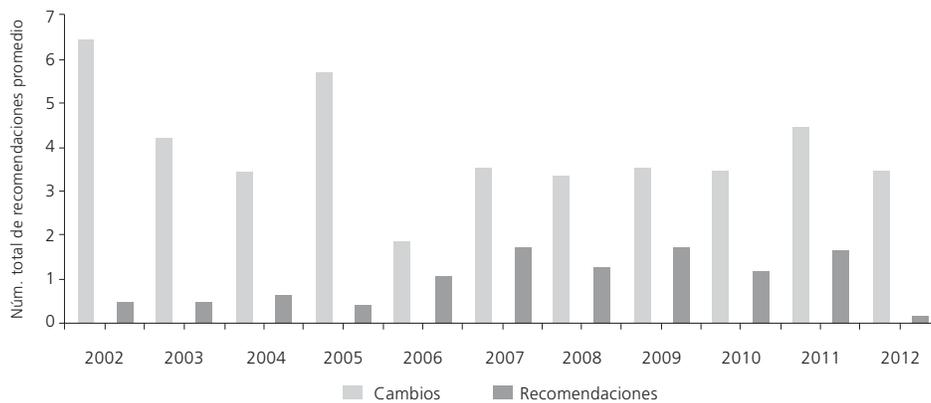
Variable	Obs.	Media	Desv. est.	Mín.	Máx.
EEX (previa 2007)	82	0.2592	0.4409	0	1
ECR	82	0.2839	0.4537	0	1
EED	82	0.4567	0.5012	0	1
Presupuesto (millones de pesos)	95	691.8011	994.8545	8.45	4890
Número de beneficiarios	87	710198	1581202	230	6130919
Años en operación	99	9.5250	9.4462	1	31
Cambios totales	102	3.4803	2.7565	0	13
Cambios en objetivo general	102	0.8333	1.0155	0	3
Cambios en población objetivo	102	1.1372	1.1607	0	4
Cambios en criterios de selección	102	0.7647	1.0452	0	4
Cambios en beneficios	102	0.7450	0.6848	0	3
Recomendaciones totales	82	1.5975	1.8912	0	12
Recomendaciones en objetivo general	82	0.1463	0.4999	0	3
Recomendaciones en población objetivo	82	0.7439	0.9271	0	4
Recomendaciones en criterios de selección	82	0.3536	0.6735	0	3
Recomendaciones en beneficios	82	0.3536	0.5746	0	3

Notas: EEX (previa 2007), ECR y EED son variables dicotómicas que indican el tipo de evaluación realizada.

El promedio de cambios totales en las ROP es de 3.48 por año por programa; mientras que el correspondiente a las recomendaciones totales es de 1.59. Es decir que, en promedio, se generan más cambios que recomendaciones en las cuatro categorías seleccionadas para el análisis. En la gráfica 1 se puede observar la evolución anual de los cambios totales en las ROP promedio por programa y las recomendaciones emitidas. Es evidente que el número de recomendaciones totales es menor que el de cambios observados.

GRÁFICA 1

Cambios totales en ROP y recomendaciones. Promedio por programa 2002-2012



De 2002 a 2005 se registró el mayor número de cambios en las ROP promedio por programa; mismo que disminuye sustancialmente en 2006, y vuelve a incrementarse en 2007; el promedio aumenta en 2011 y disminuye de este nivel en 2012. Sobre las recomendaciones encontramos una tendencia ascendente de 2002 a 2007, una disminución en 2008 y luego un comportamiento irregular. Lo que nos interesa saber es si las recomendaciones y los cambios tienen alguna relación, bajo el supuesto de que las evaluaciones sirven para modificar los programas en aspectos específicos de su desempeño. Así, se estimaron medidas de asociación entre cambios y recomendaciones. Debido a la naturaleza de los datos relativos a unos y otras, que son variables cuantitativas discretas, y a que los supuestos de linealidad y normalidad de las variables pueden no cumplirse en este caso, se estimó el coeficiente de correlación no paramétrico de Spearman. De acuerdo con el cuadro 4, la medida de asociación entre cambios en las ROP

y las recomendaciones de las evaluaciones es positiva y estadísticamente significativa, pero de un nivel bajo ($r= 0.1832$, $p=0.1016$). Se estimaron también las correlaciones entre cada una de las categoría de cambios y sus respectivas recomendaciones. La correlación más fuerte que se encontró es para la categoría de objetivo general ($r= 0.3913$) y resulta estadísticamente significativa ($p=0.0031$).

Las recomendaciones pueden tener un efecto rezagado en los cambios. Es decir que las del año t tengan efecto en los cambios en el periodo $t + 1$ o posterior, debido a que las reglas de operación se emiten en los primeros años del año fiscal y la evaluación externa anual se entrega posteriormente. Se consideró entonces que las recomendaciones podrían tener un efecto de rezago en el impacto del cambio esperado en las reglas de operación, por lo que se muestran en el cuadro 5 las correlaciones de las recomendaciones de uno y dos periodos anteriores con los cambios del lapso presente. Se encontró que existe una asociación positiva y estadísticamente significativa entre los cambios y las recomendaciones de dos años previos al de registro de las modificaciones ($t+2$), pero no del año inmediato anterior ($t+1$).

CUADRO 4
Correlaciones

		Recomendaciones				
		Totales	Objetivo general	Población objetivo	Criterios de selección	Beneficios
	Totales	0.1832 82 0.1016				
	Objetivo general		0.3913 82 0.0031			
Cambios	Población objetivo			0.1149 82 0.3069		
	Criterios de selección				0.1695 82 0.1304	
	Beneficios					0.2321 82 0.0371

Nota: Se refiere a correlaciones no paramétricas de Spearman. Los números indican, coeficiente de correlación, número de observaciones para su cálculo y nivel de significancia estadística.

CUADRO 5
*Correlaciones entre cambios en ROP
 y recomendaciones de uno y dos ciclos anteriores*

		Recomendaciones		
		Totales t	Totales t-1	Totales t-2
Cambios	Totales	0.1832	0.0332	0.2171
		82	68	54
		0.1016	0.7673	0.0754

Nota: Se refiere a correlaciones no paramétricas de Spearman. Los números indican, coeficiente de correlación, número de observaciones para su cálculo y nivel de significancia estadística.

Otro de los aspectos de interés para analizar la influencia de la evaluación en el cambio de los programas por medio de modificaciones en sus ROP fue si el tipo de evaluación (EEX, ECR o EED) tiene algún efecto. Para ello se realizó un análisis de varianza (ANOVA) entre el tipo de evaluación y el número de recomendaciones generadas. Los resultados ($F(2,78)=2.79$, $p=0.067$) indican que existe evidencia estadísticamente significativa de que el tipo de evaluación influye en el número de recomendaciones. En el cuadro 6 se muestran los estadísticos descriptivos del número de recomendaciones por tipo de evaluación.

CUADRO 6
Número de recomendaciones por tipo de evaluación

Tipo de evaluación	Media	Desv. estándar	Frecuencia
ECR	2.2173	2.6621	23
EED	1.5405	1.5740	37
EEX	0.9047	0.9952	21

Como puede apreciarse las evaluaciones de tipo ECR generan más recomendaciones que las EED o las externas, previas a 2007. Podría entonces asumirse que estas evaluaciones tienen mayor probabilidad de influir en los cambios en las reglas de operación. Sin embargo, cuando se estimó la ANOVA para determinar si existe una relación entre los cambios en las ROP y los tipos de evaluación encontramos que no es estadísticamente significativa ($F(2,77) = 1.02$, $p = 0.3640$), es decir, los cambios que se observan no difieren estadísticamente con el tipo de evaluación realizada (ECR, EED o EEX).

Después de revisar medidas de asociación entre cambios y recomendaciones y otras variables de interés, se formularon diversas especificaciones para estimar el efecto de variables internas y externas a la evaluación en los cambios que se generan en las ROP. La especificación general de la relación se expresa de la siguiente manera.

$$C_{it} = f(I_{it}, I_{it-n}, E_{it})$$

en donde C_{it} se refiere a los cambios registrados en las ROP, en el programa i en el año t ; I_{it} e I_{it-n} a los factores internos de la evaluación en el periodo en curso o con algún año de rezago. En la base de datos elaborada, los factores internos observables (I) son el número de recomendaciones realizadas y el tipo de evaluación (EEX, EED, ECR). E_{it} se refiere a los factores externos a la evaluación que, en este caso, se incluyen: antigüedad del programa, presupuesto, número de beneficiarios, año de elección y primera administración.

Se realizaron diversas estimaciones, cuya diferencia básica consistió en el tratamiento de la variable de cambios y, por tanto, del método de estimación (OLS o MLE). Las estimaciones que se presentan en cuadro 7 corresponden a la estimación OLS de regresiones multivariadas considerando como la variable dependiente el número total de cambios en las ROP.

De acuerdo con el modelo de mejor ajuste (b), las variables que tienen un efecto en el número de cambios observados en las ROP, son: el tipo de evaluación, el año de elección, el presupuesto del programa, las recomendaciones en el periodo en curso y en dos anteriores y el número de beneficiarios del programa. Es importante señalar que el impacto efectivo del número de recomendaciones es bajo en comparación con el que tiene el tipo de evaluación, y otras variables externas al proceso de evaluación, como el año de elección o el monto de recursos presupuestales.

CUADRO 7

Efectos de factores internos y externos de la evaluación en los cambios de las reglas de operación

	Variable dependiente: número de cambios totales registrados en las ROP de los programas	
	(a)	(b)
Número de recomendaciones	0.5429** (0.2462)	0.3940** (0.1954)
Número de recomendaciones en t-1	-0.3156 (0.2592)	
Número de recomendaciones en t-2	0.2670* (0.1270)	0.3479** (0.1594)
Tipo de Evaluación: EEX	5.1967** (1.6176)	4.2156** (1.5523)
Tipo de Evaluación: ECR	0.7669 (0.7845)	
Log Presupuesto	0.2083 (0.3509)	0.4984** (0.0850)
Número de beneficiarios	-6.73 E-07** (2.94 e-07)	-7.84e-07** (2.32e-07)
Año de elección	-5.0565** (1.9767)	-3.1734* (1.7912)
Año primera administración	-1.3813 (1.2933)	
Antigüedad	0.0416 (0.0314)	
R ² adj	0.2474	0.7765
F	2.40**	29.37**
Número de observaciones	48	49

Método de estimación: OLS con errores estándares robustos.

* Significancia estadística al 0.10, ** 0.05.

Finalmente es necesario señalar que este tipo de análisis es útil para encontrar ciertos patrones de comportamiento en cuanto al número de cambios de los programas y recomendaciones de las evaluaciones. Sin embargo, también es indispensable apuntar sus limitaciones. La base de datos es pequeña (la

estimación de los modelos no rebasa 50 observaciones), lo que puede afectar el poder de las pruebas estadísticas. Además, no es posible generalizar a partir de estos datos a otros programas o sectores. A pesar de dichas limitaciones este tipo de análisis nos proporciona elementos para investigar sobre las variables que pueden tener incidencia en el uso de la evaluación. Un aspecto a considerar en análisis futuros es la calidad de las recomendaciones y los cambios, ya que de ésta depende el que las evaluaciones sirvan como instrumento real para mejora del desempeño de los programas.

La investigación también consideró otro tipo de técnicas de investigación como la encuesta a funcionarios públicos y las entrevistas semi-estructuradas. Los principales resultados de ambos instrumentos muestran que la percepción promedio otorgada a la claridad, pertinencia y relevancia de la información presentada en las evaluaciones es baja (entre 7.36 y 6.8 en una escala de 10). Sin embargo, más de 66% de los encuestados respondieron que a partir de las evaluaciones han llegado a modificar su percepción sobre el programa en cuestión. En cuanto a la generación de nuevas habilidades, a partir del proceso de evaluación, la calificación promedio otorgada es regular (7.06). El 61% de los encuestados opinó que las evaluaciones externas coordinadas por el Coneval sirven para cambiar las reglas de operación. Sin embargo, cuando se les preguntó si consideraban que los programas se actualizan en función de las recomendaciones de las evaluaciones, más de 50% contestó de manera negativa. Al preguntarles si las evaluaciones sirven para modificar actividades concretas, la calificación promedio fue baja (6.39). Dentro de las opiniones recabadas hay quien expresó que las cargas de trabajo por el proceso de evaluación han incrementado sustancialmente. Dentro de los factores considerados que impiden la utilización de la evaluación, el contexto político y la calidad de la información se encuentran con una atención más elevada. También fueron frecuentes los comentarios acerca de la desvinculación de la evaluación con las áreas de control interno, la falta de mecanismos para evaluar programas complejos, la gran carga de trabajo que las evaluaciones representan para el personal responsable de los programas. También los entrevistados comentaron que las evaluaciones han brindado información para el diseño de los programas pero no para la operación. Algunos planteamientos fueron en el sentido de la posibilidad de contar con diversos instrumentos de evaluación, ya que para algunos las evaluaciones no proporcionan elementos para conocer a detalle los aciertos y los retos de los programas.

¿Qué tanta influencia tiene la evaluación?

Hoy es evidente que la evaluación de las intervenciones públicas, tendientes a solucionar problemáticas sociales, debe ser considerada una actividad prioritaria en una nación democrática. La evaluación sirve a la democracia por diversas razones: genera evidencia para la toma de decisiones del gobierno y los ciudadanos, promueve el debate sobre los cursos posibles de la política pública y genera conocimiento para emprender mejoras en las acciones y programas gubernamentales. Para que la evaluación sirva estos propósitos es necesario comprender la dinámica y el contexto de su implementación. Existen características internas al proceso y factores externos que afectan la utilización que se le da a la evidencia generada. La influencia de la evaluación en temas relevantes del diseño de los programas (objetivo, población, criterios y beneficios) está mediada por la forma de su instrumentación y el contexto que la rodea.

Ante una creciente actividad evaluativa en el gobierno mexicano en los últimos años, es pertinente investigar sobre los efectos que ésta genera en los programas gubernamentales, particularmente de aquellos en los que más interesa avanzar en mejor y más adecuado desempeño, como son los de educación básica. Los resultados de esta investigación señalan que el uso reciente de la evaluación externa de programas de educación básica es bajo, y que los factores con mayor probabilidad de tener un efecto sobre la utilización son, en primer lugar, el tipo de evaluación, y segundo, variables contextuales de los programas y del entorno político, como el tamaño del programa y la presencia de elecciones federales. Asimismo, la información recabada, mediante la encuesta y las entrevistas permite entender que el diseño de la evaluación vigente (particularmente la EED) no posibilita contar con elementos tendientes a sustanciar la modificación en aspectos relevantes que impacten el desempeño de los programas, mismos que están estipulados en sus reglas de operación.

La evaluación de los programas federales, como se encuentra actualmente diseñada, muestra una influencia limitada para cambios instrumentales con impacto en el desempeño. A pesar de que se han tenido avances importantes en la generación de evidencia con la instrumentación del sistema de evaluación de programas sociales, se vuelve necesario estudiar con mayor profundidad la puesta en marcha de la evaluación y, particularmente, el proceso de interacción y apropiación de la evidencia entre los actores relevantes.

Agradecimientos

El desarrollo de esta investigación fue posible gracias a la estancia sabática en el Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados (Regional Centers for Learning on Evaluation and Results - CLEAR) del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y a la colaboración y trabajo de varias personas; quisiera agradecer en especial las valiosas aportaciones a este proyecto de Gina Andrade Baena, Emil Salim, Berenice Puente, Alfonso Quijano, Ramiro Maravilla, Joshua Sennet y Sofía Aguilar. Asimismo, agradezco las observaciones y sugerencias de los dos dictaminadores externos.

Notas

¹ Según la Norma de Escolaridad Obligatoria del Estado Mexicano (NEOEM) se considera con carencia por rezago educativo a la población que cumpla alguno de los siguientes criterios: tiene 3 a 15 años, no cuenta con la educación básica obligatoria y no asiste a un centro de educación formal; tiene 16 años o más, nació antes de 1982

y no cuenta con el nivel de educación obligatoria vigente (primaria completa); tiene 16 años o más, nació a partir de 1982 y no cuenta con el nivel de educación obligatoria (secundaria completa).

² El coeficiente de variación es una medida de dispersión que representa la razón entre la desviación estándar y la media.

Referencias

- Balthasar, A. (2008). "Institutional design and utilization of evaluation: A contribution to a theory of evaluation influence based on swiss experience", *Evaluation Review*, vol. 33, núm. 3, pp. 226-256 (doi:10.1177/0193841X08322068).
- Cejudo, G. y Maldonado, C. (2012). *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, México, DF: SFP/CIDE/CLEAR.
- Chelmsky, E. (2006). The purposes of evaluation in a democratic society, en *The Sage handbook of evaluation*, Londres: SAGE.
- Coneval (2013a). *Evaluación integral de la Secretaría de Educación Pública 2011-2012*, Mexico, DF: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- Coneval. (2013b). *Inventario de programas federales de desarrollo social*, México, DF: Coneval. Disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/ipfe/Paginas/default.aspx>
- Cousins, J. B. y Leithwood, K. A. (1986). "Current empirical research on evaluation utilization", *Review of Educational Research*, vol. 56, núm. 3, pp. 331-364 (doi:10.3102/00346543056003331).
- De la Garza Vizcaya, E. L. (2004). "La evaluación educativa", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. 9, núm. 23, pp. 807-819.
- IFPRI (2001). *Is Progresá working? Summary of the results of an evaluation by IFPRI*. s.l.e.: International Food Policy Research Institute.
- INEE (2013). *Panorama educativo de México. Indicadores del Sistema Educativo Nacional 2012. Educación básica y media superior*, México, DF: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.

- INEE (2014). *El derecho a una educación de calidad. Informe 2014. Resumen ejecutivo*. México, México, DF: Instituto Nacional para la Evaluación de la Educación.
- Johnson, K.; Greenseid, Lija O.; Toal, Stacie A.; King, Jean A.; Lawrenz, Frances y Volkov, Boris (2009). "Research on evaluation use: A review of the empirical literature from 1986 to 2005", *American Journal of Evaluation*, vol. 30, núm. 3, pp. 377-410 (doi: 10.1177/1098214009341660).
- Levinton, L. y Hughes, E. (1981). "Research on the utilization of evaluation", *Evaluation Review*, vol. 5, núm. 4, pp. 525-548.
- Marra, Mita (2000). "How much does evaluation matter?: Some examples of the utilization of the evaluation of the World Bank's anti-corruption activities", *Evaluation*, vol. 6, núm. 1, pp. 22-36.
- Mark, M. M. y Henry, G. T. (2004). "The mechanism and outcomes of evaluation, Influence", *Evaluation*, vol. 10, núm. 1, pp. 35-37.
- Moreles Vázquez, J. (2010). "El uso o influencia de la investigación en la política: el caso de la evaluación de la educación superior en México", *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, vol. XV, núm. 46, pp. 685-702.
- Patton, M. Q. (1978). *Utilization focused evaluation*, Beverly Hills: SAGE.
- PEMD, GAO. (1996). *Content analysis: A methodology for structuring and analyzing written material*, United States General Accounting Office. Disponible en: <http://www.gao.gov/assets/80/76281.pdf>
- Sedesol (2009). *Encuesta Nacional de Jornaleros 2009*, México: DF: Secretaría de Desarrollo Social. Disponible en <http://www.cipet.gob.mx/Jornaleros/index.html>
- SEP (2003). *Programa Nacional de Educación 2001-2006*, México, DF: Secretaría de Educación Pública. Disponible en: <http://www.normateca.gob.mx/Archivos/DECRETO%20POR%20EL%20QUE%20SE%20APRUEBA%20EL%20PROGRAMA%20NACIONAL%20DE%20EDUCACION%202001-2006.PDF>
- SEP (2007). *Programa Sectorial de Educación 2007-2012*, México, DF: Secretaría de Educación Pública. Disponible: <http://basica.sep.gob.mx/dgme/pdf/cominternal/ProgramaSectorial2007-2012.pdf>
- SEP (2013). *Programa Sectorial de Educación 2013-2018*. Secretaría de Educación Pública.
- SHCP, SFP y Coneval (2007). "Lineamientos Generales para la Evaluación de Programas Federales de la Administración Pública", *Diario Oficial de la Federación*, 30 de marzo.
- Zebadúa, E. (2009). "La reingeniería de la reforma educativa: El Plan Nacional de Desarrollo del Presidente Felipe Calderón (2001-2012)", *Revista de Educación y Cultura*, núm. 17. Disponible en: <http://educacionyculturaaz.com/017/17-AZENERO2009.pdf>
- Zorrilla, M., y Barba, B. (2008). "Reforma Educativa en México. Descentralización y nuevos actores", *Sinéctica*, 30. Recuperado a partir de <http://portal.iteso.mx/portal/page/portal/Sinectica/Revista/Articulo002>

Artículo recibido: 10 de septiembre de 2014

Dictaminado: 26 de enero de 2015

Aceptado: 24 de febrero de 2015