

JOSÉ LUIS
MÉNDEZ MARTÍNEZ

Políticas públicas

**Enfoque estratégico
para América Latina**



ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

JOSÉ LUIS MÉNDEZ MARTÍNEZ

Políticas públicas

ENFOQUE ESTRATÉGICO
PARA AMÉRICA LATINA



FONDO DE CULTURA ECONÓMICA
EL COLEGIO DE MÉXICO

Primera edición, 2020
Primera reimpresión, 2021

[Primera edición en libro electrónico, 2020]

Méndez Martínez, José Luis

Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina / José Luis

Méndez Martínez. — México : FCE, El Colegio de México, 2020

364 p. ; 21 × 14 cm — (Sección de Obras de Administración Pública)

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

1. Planificación de políticas públicas - América Latina 2. Políticas públicas - América Latina 3. Administración pública - América Latina 4. América Latina - Política y gobierno I. Ser. II. t.

LC JL960

Dewey 320.60972 M365p

Distribución mundial

D. R. © 2020, El Colegio de México
Carretera Picacho-Ajusco, 20; 14110 Ciudad de México
www.colmex.mx

D. R. © 2020, Fondo de Cultura Económica
Carretera Picacho-Ajusco, 227; 14738 Ciudad de México
www.fondodeculturaeconomica.com
Comentarios: editorial@fondodeculturaeconomica.com
Tel.: 55-5227-4672

Diseño de portada: Neri Ugalde

Se prohíbe la reproducción total o parcial de esta obra, sea cual fuere el medio, sin la anuencia por escrito del titular de los derechos.

ISBN 978-607-16-6616-1 (FCE)

ISBN 978-607-564-148-5 (El Colegio de México)

ISBN 978-607-16-6803-5 (electrónico-pdf)

Impreso en México • Printed in Mexico

ÍNDICE

<i>Introducción. O de por qué se requiere un enfoque latinoamericano y estratégico para el análisis de políticas públicas</i>	9 ✓
I. <i>El contexto regional y mundial, o de cómo el enfoque de políticas puede ser una respuesta efectiva a la complejidad político-social de América Latina</i>	19 ✓
La herencia: una visión histórica del Estado latinoamericano	21
El entorno: el Estado y la administración pública en América Latina	31
Algunos rasgos de la posmodernidad	39
El enfoque de las políticas públicas: una respuesta a la mayor complejidad del ejercicio gubernamental	44
El proceso de las políticas públicas	61
Conclusiones	70
II. <i>Problematización, o de por qué hay que tener cuidado con lo que se desea</i>	74
Tipos de circunstancias y problematización	75
Importancia de la etapa de la problematización	84
Enfoques para el estudio de la problematización	88
Sucesión y terminación	104
Marco analítico	113
Marco prescriptivo	122
Conclusiones	132
III. <i>Diagnóstico, o del digno e importante oficio del analista de políticas públicas</i>	134
El diagnóstico	138

El pronóstico	147
Ordenamiento y recomendación de alternativas	175
El analista de políticas y su entorno	184
Conclusiones	191
IV. <i>Formulación, o del difícil arte de decidir</i>	194
Marco analítico	195
Marco prescriptivo	209
La toma estratégica de decisiones como competencia profesional	220
Modelos contingentes	230
Planeación estratégica y técnicas de análisis situacional	240
Participación ciudadana y social	252
Conclusiones	263
V. <i>Ejecución, o de cómo evitar los "horrores de la guerra"</i>	267
Marco analítico	269
Coordinación interinstitucional	277
Marco prescriptivo	291
Conclusiones	299
VI. <i>Evaluación, ¿de qué y para quién?</i>	302
Marco analítico	304
Marco prescriptivo	312
Conclusiones	319
<i>Conclusiones. O del analista de políticas como un "artesano" profesional</i>	323
<i>Bibliografía</i>	327

VI. EVALUACIÓN, *¿de qué y para quién?*

Lo que no se mide no se puede mejorar.

LORD KELVIN

Fuertes razones hacen fuertes acciones.

WILLIAM SHAKESPEARE

LA EVALUACIÓN es una etapa en la que se analiza y compara lo que al inicio de este libro definí como el “programa público”, por un lado, con el “producto” y el “resultado público”, por el otro. Sin duda, es un elemento indispensable para la acción gubernamental eficaz porque permite conocer los efectos de las políticas públicas y, en caso de que éstos hayan resultado desfavorables, detectar y corregir los errores o insuficiencias. Así, de la evaluación de la política depende que ésta siga, termine o, que es lo más común, se transforme para dar mejores resultados.¹ Por ello, constituye una etapa fundamental en las sociedades democráticas donde se espera que exista una adecuada rendición de cuentas con el fin de resolver los problemas públicos de mejor manera.²

No obstante, en América Latina la evaluación de políticas aún no es suficientemente frecuente, ya sea por el esfuerzo y recursos que requiere o por temor a las posibles consecuencias políticas.³ Hay también ocasiones en que sí se realiza,

¹ James E. Anderson, *Public Policymaking: An Introduction*, Houghton Mifflin, Boston, 1994.

² Eleanor Chelimsky, “Los propósitos de la evaluación en una sociedad democrática”, en Claudia Maldonado y Gabriela Pérez (comps.), *Antología de textos básicos sobre evaluación*, CLEAR/CIDE, México, 2015.

³ Aunque cada día es más frecuente y ha tenido en ocasiones efectos positivos, como ha sido el caso de la política educativa y contra la pobreza en Mé-

pero se guardan u ocultan los resultados. Por otra parte, algunos actores han pensado que la evaluación sólo involucra una moda que crea más burocracias, que no puede realizarse bien en la práctica o que sólo destaca elementos de importancia menor⁴ (lo que, por supuesto, puede llegar a ser cierto si no se realiza de manera adecuada).

La fase de evaluación suele verse como la última fase del proceso de las políticas públicas, que se realiza después de un periodo en el cual se considera que la implementación está bastante avanzada o ya en sus etapas finales. Y en un sentido estricto así es. Sin embargo, la evaluación puede estar presente desde el momento en que se hace un diagnóstico, ya que en esa etapa se debe establecer cómo se evaluará tanto el producto público, que involucra un proceso denominado "seguimiento y control", como el resultado o "impacto" de la alternativa recomendada. Si bien ya lo señalé antes, establecer las modalidades del "seguimiento" en el diagnóstico y desarrollarlo posteriormente durante la implementación es especialmente importante en América Latina, dada la tendencia a la reformulación de la política pública durante esta última etapa.

Puesto que, a diferencia de las otras etapas, existen en español un buen número de libros que tratan de manera relativamente extensa el tema de la evaluación,⁵ en este capítulo haré una presentación más bien breve y general del mismo.

xico. Véase Gloria del Castillo Alemán, "El aseguramiento de la calidad en la educación superior en México: una experiencia exitosa de política pública", en Wayne Parsons, *Políticas públicas*, Flacso México/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2009, y Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval), *Informe de evaluación de la política de desarrollo social en México*, Coneval, México, 2012.

⁴ OCDE, *Vers de meilleurs pratiques de l'Évaluation*, OCDE Publishing, París, 1999.

⁵ Puede consultarse: Myriam I. Cardozo, *La evaluación de políticas y programas públicos: El caso de los programas de desarrollo social en México*, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006; David Arellano Gault, "The Evaluation of Performance in the Mexican Federal Government: A Study of the Monitoring Agencies' Modernization Process", *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 1, 2012, pp. 135-142. Véase también la nota 4 de la introducción.

El objetivo aquí es principalmente destacar cómo, pese a implicar procedimientos potencialmente sofisticados, la etapa de evaluación es más compleja de lo que en principio parece y, al igual que la implementación, está también afectada por las condiciones de todo proceso gubernamental.

MARCO ANALÍTICO

La verdad simple y llana, rara vez es llana y nunca es simple.

OSCAR WILDE

En términos generales, se pueden identificar tres tipos de enfoques de la evaluación de políticas. El primer tipo está representado por los textos iniciales que fueron publicados sobre el tema y podemos denominarlo como el enfoque positivista, ya que considera que la evaluación involucra metodologías y técnicas cuantitativas que permiten conocer con bastante exactitud los resultados de una política. Un texto clásico de este tipo de enfoque es el de Suchman.⁶ Como reacción a esta visión positivista, en los ochenta surgirá la visión constructivista de la evaluación que —al igual que en otras disciplinas, por ejemplo, relaciones internacionales— pone un énfasis especial en las percepciones de los actores. En esa medida, duda de la capacidad de las ciencias sociales para “conocer” la realidad (al menos con suficiente precisión) y por lo tanto de la posibilidad de identificar claramente los resultados de una política pública. Un texto representativo de esta perspectiva es el de Guba y Lincoln.⁷ Finalmente, podríamos ubicar un tipo de enfoque que adopta una posición intermedia entre los dos anteriores que denominaría como “profesional” (ya que sigue una

⁶ E. A. Suchman, *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service & Social Action Programs*, Russell Sage Foundation, Nueva York, 1967.

⁷ Egon G. Guba y Andrew Lincoln, *Fourth Generation Evaluation*, Sage, California, 1989.

serie de procedimientos) y que probablemente es el más acertado y útil; es decir, que considera que es posible acercarse al conocimiento de la realidad de una manera suficiente como para hacer afirmaciones sustentadas sobre los resultados de los programas, pero sin que éstas puedan plantearse como hechos o verdades irrefutables; este tercer enfoque reconoce además que, aun cuando se busque hacerlo lo más técnico posible, el proceso de evaluación es complejo y puede verse afectado por la política. Un ejemplo de esta posición es el texto de Rossi, Lipsey y Freeman⁸ (que por cierto ha sido uno de los textos más utilizados alrededor del mundo para estudiar o guiar los procesos de evaluación de programas gubernamentales).

En las primeras etapas del estudio de la evaluación se consideró que consistía en la generación de información acerca del grado en que las acciones y resultados de las políticas públicas contribuyeron a la consecución de sus metas globales y objetivos específicos⁹. En palabras de Anderson,¹⁰ se percibía que su función era proveer información confiable sobre el problema y el desarrollo de las políticas, así como contribuir a la aclaración crítica de los supuestos que determinaron sus metas y objetivos. Sin embargo, en realidad la evaluación puede tener distintos objetivos y, en esa medida, ser de distinto tipo. Vedung¹¹ ha señalado que puede orientarse ya sea hacia si se cumplieron los objetivos y acciones establecidos en el programa (evaluación de objetivos, de progreso y de personal), hacia el impacto de la política en el problema que busca resolver (evaluación de impacto) o hacia los efectos secundarios que se hayan causado (evaluación de externalidades); sin embargo, también puede orientarse hacia "el cliente" —y en este sentido evaluar, por ejemplo, los resultados en función de los obstáculos encontrados y no sólo en función de los resulta-

⁸ Peter Rossi et al., *Evaluation. A Systematic Approach*, Sage, California, 2004.

⁹ I. Meny y J. C. Thoenig, *Las políticas públicas*, Ariel, Barcelona, 1992.

¹⁰ J. E. Anderson, *Public Policymaking...*, op. cit.

¹¹ B. Guy Peters, *Advanced Introduction to Public Policy*, E. Elgar, Nueva York, 2015.

dos alcanzados— o hacia los actores involucrados (*stakeholders*) —y en este caso realizar la evaluación a partir de la manera en que éstos perciben el desarrollo del programa y sus resultados—. ¹² Finalmente, la evaluación puede ser más bien un ejercicio de autoevaluación por parte de los mismos directivos e implementadores responsables.

De esta manera, existen distintos criterios para evaluar un programa. Un primer criterio es el producto público, esto es, si la implementación cumplió (o está cumpliendo) con los objetivos y acciones establecidos en dicho programa. Un segundo es el resultado público, es decir, si al cumplir con dichos objetivos resolvió el problema correspondiente (al menos en la medida en que se esperaba). Un tercer criterio se refiere al grado en que causó efectos colaterales indeseados, y un último a la medida en que alcanzó las metas y objetivos tomando en cuenta las dificultades encontradas en la ejecución. Como se puede observar, evaluar el éxito de una política no es una tarea necesariamente fácil. ¹³

De la gama de formas alternativas para evaluar, me referiré aquí brevemente sólo a cuatro de ellas: la evaluación de objetivos, la evaluación de progreso, la evaluación de personal y, finalmente, la evaluación de impacto.

Evaluación de objetivos

La evaluación de objetivos tiene que ver con “el alcance del programa implementado y las condiciones que promueven la implementación exitosa”. ¹⁴ También puede considerarse como una evaluación del diagnóstico que se hizo para desarrollar la política, ya sea después de que tuvo una evaluación de impacto

¹² Para el análisis de un caso mexicano puede verse Félix Garrocho-Rangel y Carlos Brambila-Paz, “Satisfacción de las beneficiarias con el programa de desarrollo humano Oportunidades. Una evaluación cualitativa”, *Economía, Sociedad y Territorio*, vol. 8, núm. 28, 2008, pp. 921-964.

¹³ B. Guy Peters, *Advanced Introduction...*, *op. cit.*

¹⁴ D. J. Palumbo, *The Politics of Program Evaluation*, Sage, Londres, 1987

que mostró que los objetivos no se cumplieron o porque simplemente se desea hacer una reevaluación de dicho diagnóstico antes de continuar una política (por ejemplo, cuando se inicia una nueva administración). Sirve así como un control para saber cómo se ha administrado e implementado una política, ya sea analizando o repitiendo lo que se hizo en el diagnóstico o realizando nuevas operaciones analíticas. Se parece, por lo tanto, al análisis de sensibilidad al que me referí anteriormente, sólo que en este caso se realiza de manera *ex post* (en otras palabras, una vez ejecutado el programa público, al menos en una cierta medida). En estos casos, se suele utilizar la legislación, documentos del programa y entrevistas con los directivos gubernamentales para conocer y clarificar las metas y objetivos. Este tipo de evaluación puede ser muy útil para la retroalimentación en el proceso de la política, ya que a partir de los resultados obtenidos ésta puede reformular sus metas y objetivos. La evaluación formativa, como ha dicho Dunn,¹⁵ es un esfuerzo continuo por monitorear el cumplimiento de lo que de manera formal se propuso la política.

Evaluación de progreso

La evaluación de progreso, que también se conoce como monitoreo, seguimiento o control, analiza las metas, objetivos y estrategias de un programa y evalúa si éste se está desarrollando u operando conforme a lo planeado. No intenta evaluar los efectos del programa sobre el problema o el grado de beneficio obtenido por la población objetivo, sino únicamente monitorear el avance del mismo a través de una documentación sistemática de la evolución de su ejecución. Por ejemplo, se dirige a evaluar si el programa está llegando a los beneficiarios o si las entregas y acciones están siendo consistentes con las especificaciones establecidas. A veces éstas no existen o no están

¹⁵ W. N. Dunn, *Public Policy Analysis*, Prentice-Hall, Nueva Jersey, 1981.

suficientemente desarrolladas, en cuyo caso esta evaluación debe establecerlas.

La evaluación de progreso puede tener dos orientaciones. La primera se enfoca a analizar las condiciones que sirvieron de base para plantear la política y su estrategia. Es importante para alertar sobre cambios bruscos en dichas condiciones que ameriten modificaciones en el curso de los programas. La segunda orientación tiene que ver más con la detección de insuficiencias, faltas o errores en las acciones de ejecución de la política, con el fin de que sean corregidos.

Medina y Mejía¹⁶ mencionan tres aspectos o niveles de la evaluación de progreso. En primer lugar, el análisis de la aplicación de los recursos presupuestales, es decir, la evaluación de la medida en la que estos recursos se están canalizando de acuerdo con lo programado y en función de las normas establecidas; se trata en este caso de la auditoría contable, que es fundamental en una región como América Latina, que ha sufrido un grado comparativamente alto de corrupción gubernamental. En segundo lugar, el análisis de los medios —por ejemplo, los procesos, estructuras y normas— y el grado y oportunidad con que se están realizando de acuerdo con lo señalado por el programa. Y, en tercer lugar, los fines; esto es, la observación de la medida en que se están alcanzando las metas y objetivos y si ello es consecuente con el calendario de avance establecido. Sin embargo, en virtud de la alta complejidad a la que se enfrentan las organizaciones públicas, Medina y Mejía observan que no debe caerse en el error de creer que los sistemas de seguimiento y control tienen necesariamente la capacidad de corregir una política. Más bien, deben ser vistos como insumos de información para los tomadores de decisiones, como una suerte de “semáforos” a los que los directivos gubernamentales tienen que estar atentos para actuar en caso de que se presenten focos rojos.

¹⁶ Alejandro Medina y J. Mejía, *El control de la implantación de la política pública*, Plaza y Valdés, México, 1993.

Evaluación de personal

Por su papel fundamental en el éxito de una política, la evaluación del personal encargado de implementarla es también central. Como vimos, uno de los factores más importantes de "fricción" en la ejecución se relaciona con las capacidades y el comportamiento de quienes la realizan. Por ello conviene estar atento a las razones por las cuales, en su caso, el personal no está cumpliendo con sus tareas, de tal forma que se realicen las acciones correctivas (por ejemplo, de capacitación) o se establezcan las estructuras de incentivos necesarias para que los implementadores actúen de forma eficaz, eficiente y profesional. Sin embargo, es un error ver esta evaluación sólo como un mecanismo para valorar el desempeño de los servidores públicos, detectar faltas y establecer correctivos. En realidad, es (o debe ser) un proceso que genera información para establecer un diálogo constructivo o una retroalimentación entre los evaluadores y los evaluados sobre la ejecución del programa y las posibles formas de mejorarla.

La evaluación del personal —también conocida como evaluación del desempeño— es una de las áreas fundamentales en la modernización de las organizaciones públicas latinoamericanas.¹⁷ Sin embargo, llevarla a cabo tampoco es tarea sencilla; de hecho, es un proceso que involucra "luces y sombras". Es un proceso de sombras porque puede existir un cierto grado de subjetividad en quienes se encargan de evaluar. Ello se debe a que, con frecuencia, no es fácil saber si se está cumpliendo con los objetivos encomendados de manera eficiente, sin olvidar la dificultad de establecer con claridad dichos objetivos. Con todo, puede decirse que la "sombra" más significativa en el proceso de evaluación, especialmente en América Latina, es la resistencia a la evaluación del desempeño dentro de las administraciones públicas. No obstante, en

¹⁷ J. L. Méndez y U. Raich (coords.), *Evaluación del desempeño y servicio civil de carrera en la administración pública y los organismos electorales*, IFE/INAP, México, 2000.

este ámbito existen en general una serie de problemas, como la inexperiencia de funcionarios para medir el desempeño, carencia de recursos, sobre todo altos costos de la evaluación en términos de tiempo, así como la dificultad para integrar e interpretar la gran cantidad de información que esta evaluación puede generar.¹⁸ Ahora bien, la evaluación de personal involucra también ciertas “luces”, puesto que puede contribuir a una mayor eficiencia en el uso de los recursos y fomentar que los funcionarios actúen atendiendo los objetivos de la organización. Pese a estas “luces”, las sombras de la evaluación del desempeño han llevado a cuestionarla e incluso a proponer formas alternativas para la evaluación del personal, sobre todo en las empresas.¹⁹

Evaluación de impacto

Determinar los resultados o impacto de un programa es una compleja operación que requiere comparar la condición de la “población objetivo” (en sentido amplio, ya que puede no involucrar personas) que ha tenido una “intervención” a través de una política con un estimado de cuál hubiera sido dicha condición si no se hubiera dado la intervención. Aunque esto ha estado sujeto a cierta discusión, se suele considerar que la forma más válida de establecer el efecto de una política es un “diseño experimental”, que involucra un “grupo de intervención” y un “grupo de control”. El principal propósito de la evaluación de impacto es aislar y medir cualquier diferencia entre el primero, que fue sobre el cual el programa público actuó o

¹⁸ OCDE, *Building Policy Coherence*, OCDE Publishing, París, 1994.

¹⁹ Véase Tom Coens y Mary Jenkins, *Abolishing Performance Appraisals: Why They Backfire and What to Do Instead*, Berrett/Koehler Publishers, California, 2002; Samuel A. Culbert, *Get Rid of the Performance Review! How Companies Can Stop Intimidating, Start Managing – and Focus on What Really Matters*, Business Plus, Nueva York, 2010, y Tim Baker, *The End of the Performance Review: A New Approach to Appraising Employee Performance*, Palgrave Macmillan, Hampshire, 2013.

"intervino", y el segundo, sobre el que no lo hizo. Como en todo diseño experimental, siempre se busca que la única diferencia importante entre ambos grupos sea que uno fue beneficiado por el programa y el otro no (y, por lo tanto, que sean semejantes en todo lo demás). Los resultados son observados para los dos casos y cualquier diferencia en ellos se atribuye consecuentemente a la intervención gubernamental, que es la otra única diferencia significativa entre ambos grupos. Así, el efecto o impacto de un programa se conceptualiza como la diferencia en el resultado del grupo que se benefició del mismo y el grupo "equivalente" que no lo hizo. A partir de aquí la evaluación se hace preguntas adicionales, como las que se presentan en la siguiente sección.

También existen, sin embargo, evaluaciones de impacto que no consisten en un experimento, sino en diseños denominados cuasiexperimentales, y que utilizan técnicas específicas como regresiones, el "pareo por puntaje de propensión" o la "diferencia de diferencias".²⁰ A la vez, debe notarse que la evaluación de impacto se puede realizar también utilizando métodos mixtos.²¹ Por supuesto, los evaluadores frecuentemente

²⁰ S. R. Khandker *et al.*, "Randomization", en *Handbook on Impact Evaluation: Quantitative Methods and Practices*, Banco Mundial, Washington, D. C., 2010. Un ejemplo de evaluación cuasiexperimental de un programa social en México usando la primera de estas técnicas se puede encontrar en J. J. Díaz y S. Handa, "An Assessment of Propensity Score Matching as Nonexperimental Impact Estimator: Evidence from Mexico's Progreso Program", *The Journal of Human Resources*, vol. 41, núm. 2, 2006, pp. 319-345. Dos ejemplos de evaluación de programas sociales mexicanos con técnicas más bien experimentales son los de Susan Parker y Graciela M. Teruel, "Randomization and Social Program Evaluation: The Case of Progreso", *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 599, núm. 1, 2005, pp. 199-219, y Gary King *et al.*, "A 'Political Robust' Experimental Design for Public Policy Evaluation, with Application to the Mexican Universal Health Insurance Program", *Journal of Policy Analysis and Management*, vol. 26, núm. 3, 2007, pp. 479-506.

²¹ M. Bamberger *et al.*, *Using Mixed Methods in Monitoring and Evaluation*, Banco Mundial (Policy Research Working Paper, 5245), Washington, D. C., 2010. Un ejemplo de uso de métodos mixtos para la evaluación de un programa en Costa Rica se puede encontrar en R. A. Arriagada *et al.*, "Combining Qualitative and Quantitative Methods to Evaluate Participation in Costa

se encuentran con situaciones en las cuales es difícil implementar el mejor diseño de evaluación posible. Eso se puede deber a que la política o sus condiciones simplemente no lo permiten o a restricciones de recursos o tiempo.

Independientemente de las circunstancias en las cuales se lleve a cabo, una evaluación de impacto idealmente debe cumplir con ciertos prerrequisitos como, por ejemplo: 1) que sea posible partir de una "teoría del programa" y su desarrollo; 2) que sea posible especificar los efectos esperados, y 3) que el programa haya sido implementado adecuadamente y por el tiempo necesario para que se puedan producir los efectos esperados.

MARCO PRESCRIPTIVO

No todo lo que se puede contar necesariamente cuenta; no todo lo que cuenta necesariamente se puede contar.

ALBERT EINSTEIN

En el sector público, diversos actores o grupos (organizaciones financiadoras, planeadores, directores de programas, grupos objetivo de los programas o sociedad en general) pueden requerir conocer el grado en que los programas están cumpliendo sus metas o la forma en que están aportando resultados o valor público. Para lograr esto es necesario obtener las respuestas a ciertas preguntas concretas. Proveer estas respuestas, de acuerdo con ciertos principios,²² es el trabajo de profesionales especializados en el campo de la evaluación de las políticas públicas. Los evaluadores usan métodos como la investigación social para estudiar, estimar y mejorar programas públicos tomando en cuenta las siguientes preguntas:

Rica's Program of Payments for Environmental Services", *Journal of Sustainable Forestry*, vol. 28, núm. 1, 2009, pp. 343-367.

²² Peter Rossi *et al.*, *op. cit.*

- 1) ¿Cuál es la naturaleza y magnitud del problema? (ubicación, personas afectadas, etcétera)
- 2) ¿Cuáles fueron los objetivos del programa?
- 3) ¿Se cumplieron los objetivos?
- 4) ¿Se resolvió o redujo el problema?
- 5) ¿Se atendió a la población objetivo?
- 6) ¿Cómo se explica el grado de cumplimiento de objetivos o resolución del problema?
- 7) ¿Fue el diagnóstico adecuado?
- 8) ¿Se implementó adecuadamente el programa?
- 9) ¿Fue el costo del programa razonable en relación con su efectividad y sus beneficios?
- 10) ¿Qué se puede hacer para mejorar la eficacia del programa?

Las preguntas acerca de la necesidad, diseño, implementación, resultados y costos del programa no son excluyentes; cada una de ellas puede tener consecuencias para un programa para el cual se está planeando una evaluación pero, por las consecuencias y complejidad de una evaluación, es mejor que ésta busque responder bien unas cuantas preguntas importantes que muchas de ellas de forma inadecuada.²³ Generalmente, un plan de evaluación selecciona las preguntas más relevantes de acuerdo con las circunstancias de cada evaluación. Existen al menos tres tipos de circunstancias que hay que tomar en cuenta. En primer lugar, están las que se relacionan con el propósito de la evaluación. El evaluador debe determinar aquí quién quiere la evaluación, qué busca y para qué; por ejemplo, si lo que se pretende es el mejoramiento del programa, la rendición de cuentas o la generación de conocimiento. El segundo tipo de circunstancias tiene que ver con la estructura o contexto del programa; en este caso, lo que se busca es conocer la etapa de desarrollo del programa, su contexto político y administrativo, así como su estructura conceptual y

²³ *Idem.*

organizacional ("teoría del programa"). En tercer y último lugar, están las circunstancias relacionadas con los recursos disponibles para la evaluación, donde hay que especificar los recursos y costos involucrados en la misma y si éstos se podrán sufragar.

De ser posible, es pertinente que quien evalúa haga un análisis propio (aparte del proporcionado por quien solicita la evaluación) de las áreas de desempeño del programa que deberían ser evaluadas. La teoría del programa determina en cierta medida los temas en los cuales se va a enfocar la evaluación; sin embargo, el evaluador también debe considerar cómo se van a representar los intereses de los patrocinadores de la evaluación, cómo se van a conseguir los puntos de vista de los involucrados (puede ser que no compartan la misma visión del programa) y cómo se va a hacer una evaluación propia de los objetivos del programa.

Para realizar adecuadamente una evaluación, el o los problemas que busca resolver deben ser identificados y definidos, lo cual, como ya hemos visto, no es necesariamente fácil. Primero se debe definir el hecho problemático: sus efectos y sus objetivos, la cadena causal (hecho-causas-alternativas), etc., y luego evaluar las necesidades y requerimientos de los usuarios o beneficiarios y los patrocinadores o responsables.²⁴ La naturaleza de las poblaciones potencialmente involucradas es un aspecto al que se le debe prestar particular atención; por lo tanto, es necesario definir y diferenciar la población objetivo, la población atendida, la población demandante y la población potencialmente demandante.

En función de lo señalado anteriormente, para desarrollar mediciones de los resultados del programa un(a) evaluador(a) tiene que tomar en cuenta la teoría del programa (que expresa

²⁴ Michael E. Kraft y Scott R. Furlong, *Public Policy: Politics, Analysis and Alternatives*, CQ Press, Washington, D. C., 2010. Un buen ejemplo de la evaluación de impacto de un programa en México se ofrece en Jere R. Behrman *et al.*, "Do Conditional Cash Transfers for Schooling Generate Lasting Benefits?", *Journal of Human Resources*, vol. 46, núm. 1, 2011, pp. 93-122.

los resultados del programa como parte de un modelo que conecta las actividades del programa con resultados), la perspectiva de los involucrados y los factores no previstos. No todos los resultados obtenidos serán de igual importancia y alguna selección de los mismos será usualmente necesaria. Los resultados pueden ser relativamente simples y fáciles de identificar con precisión como pueden ser multidimensionales y más difíciles de medir (a veces una sola medición no puede tomar en cuenta las diferentes facetas de lo que se busca medir). Múltiples mediciones de resultados importantes proveen una cobertura más amplia y pueden permitir que una medida compense con la debilidad de otra, pero no siempre es posible realizar más de una medición.

La información (observaciones, entrevistas y cuestionarios, etc.) debe involucrar medidas operacionalizadas, es decir, datos que han sido generados por medio de indicadores o escalas sistemáticas y precisas. Asimismo, como se indicó, los instrumentos de medición deben ser confiables y válidos (recordemos que la confiabilidad se refiere al grado en que un instrumento produce los mismos resultados al ser usado repetidamente para medir lo mismo, mientras que la validez se refiere al grado en que dicho instrumento mide lo que debe medir). Sólo cuando la medición de un resultado es válida y confiable pueden las estimaciones de impacto ser consideradas adecuadas. Debe insistirse, sin embargo, en que en realidad ningún tipo de método, ni los cuantitativos ni los cualitativos, están exentos de generar mediciones erróneas.²⁵

La evaluación de las políticas públicas, al igual que su implementación, se enfrenta a diferentes obstáculos. En primer término, se encuentran los que tienen que ver con los intereses personales, profesionales o políticos de los actores implicados. En este sentido, Weiss ha dicho que:

²⁵ F. Cortés et al., *Método científico y política social. A propósito de las evaluaciones cualitativas de los programas sociales*, El Colegio de México, México, 2008.

Los decisores de políticas pueden usar la evaluación como medio para retardar una decisión; para justificar y legitimar una decisión que ya se tomó; para evitarse controversias acerca de direcciones futuras pasándose la pelota; para reivindicar la política a los ojos de los involucrados, los financiadores o el público; así como para satisfacer condiciones de un gobierno o fundación.²⁶

Si bien la evaluación puede ser muy útil para la mejora de las políticas públicas, su mal uso puede traer consecuencias negativas, pues los objetivos y metas originales de la misma se pueden ver desvirtuados. Incluso se puede legitimar una política que no está resolviendo ni siquiera parcialmente el problema para el que fue diseñada. Para evitarlo hay que poner especial atención en que la evaluación sea confiable y arroje los resultados que de ella se esperan, aunque éstos obliguen a modificar la política.

Por sus características técnicas parecidas a las del diagnóstico, se suele considerar que la evaluación no involucra aspectos políticos. Sin embargo, mientras que el diagnóstico es en buena medida un proceso gubernamental interno y anterior a la ejecución de la política, la evaluación tiene el potencial de ser externo y se refiere a los resultados de la misma. Por ello, es un proceso mucho más político de lo que se suele pensar.²⁷ Y si esto es verdad en los países económicamente más avanzados, por las características propias de la región latinoamericana expuestas en el primer capítulo, en ella lo es aún más porque la cultura de la evaluación se encuentra poco arraigada. Por lo tanto, con frecuencia se presentan obstáculos políticos que sólo se podrán sortear a partir de que los directivos gubernamentales tomen conciencia, tanto de la importancia de su participación en el momento de evaluar las políticas como de la adopción de una cultura de rendición de cuentas que no le teme sino, al contrario, fomenta la evaluación.

²⁶ Carol Weiss citada en J. E. Anderson, *Public Policymaking...*, *op. cit.*, p. 239.

²⁷ Peter Rossi *et al.*, *op. cit.*

Anderson²⁸ describe una serie de problemas u obstáculos a los que se enfrenta la evaluación de políticas. Aunque de manera implícita ya se ha hecho referencia a algunos de ellos anteriormente, especificarlos puede ayudar en cierta medida a evitarlos.

1) *Incertidumbre sobre las metas de la política pública.* Es posible que cuando una política se evalúe sus metas no resulten del todo claras. Esto se puede deber a que no fueron suficientemente especificadas o a que, aun si lo fueron, sean percibidas de distinta forma por distintos actores, por ejemplo, en cada uno de los ámbitos de gobierno que tuvo que ver con el programa.²⁹ Si en general puede haber cierta incertidumbre acerca de las metas, dada la politización y fluidez de la política en América Latina este rasgo puede ser mayor en la región, lo que ocasiona que con frecuencia no se sepa con suficiente claridad qué es lo que se debe evaluar.

2) *Dificultad para determinar la causalidad.* El hecho de que una política arroje resultados positivos no necesariamente quiere decir que fue ella la que hizo la diferencia, ya que otras variables también pueden estar en juego. Una misma política puede tener efectos muy diferentes en función de factores como el tipo de localidad (zona urbana o rural), la edad de la población (joven o adulta), etc. Como vimos en páginas anteriores, determinar la causalidad entre acciones es una tarea especialmente compleja cuando se trata de cuestiones económicas y sociales. Por ejemplo, el aumento relativo de la pobreza en México en el sexenio de Felipe Calderón pudo haber sido provocado tanto por la crisis económica de 2009 como por fallas de diseño o ejecución en la política pública respectiva.

²⁸ J. E. Anderson, *Public Policymaking...*, op. cit.

²⁹ Véase por ejemplo el caso sobre la política contra la pobreza en Costa Rica analizado en Carlos Sojo y Guillermo Acuña, "Políticas de combate a la pobreza en Costa Rica: el caso del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares", en Wayne Parsons, *Políticas públicas*, Flacso México/Miño y Dávila Editores, Buenos Aires, 2009.

3) *Impactos difusos de la política pública.* Los efectos de un programa no se ven únicamente reflejados en los problemas para los que fue diseñado, así como las políticas pueden tener impacto sobre grupos diferentes para los cuales originalmente fueron planeadas.

4) *Dificultad para obtener la información.* Aunque éste puede ser un problema de la evaluación en cualquier país, por diversas razones es especialmente acentuado en América Latina. Por ejemplo, en general puede ser muy útil realizar un análisis costo-beneficio, pero hay programas para los que es difícil obtener indicadores cuantificables y existen beneficios y costos indirectos muy difíciles de identificar.

5) *Resistencia oficial.* Si los resultados de la evaluación no son los esperados por los responsables del programa, es posible que éstos, aun cuando se hayan obtenido de una forma metodológicamente sólida, prefieran guardarlos o incluso falsearlos o interpretarlos incorrectamente. El grado de resistencia a la evaluación o a sus resultados es, sin duda, un factor determinante en el fracaso o éxito de una evaluación. Así, el hecho de que se realice una evaluación no implica que ésta será útil o tendrá efectos. Nuevamente hay que recordar que existen varios actores cuyos intereses se encuentran en juego y que pueden argumentar que la evaluación estuvo mal diseñada, que se usó información inadecuada o que sus hallazgos son parciales. Este obstáculo también se presenta con cierta regularidad en América Latina, en donde frecuentemente los políticos defienden a cualquier costo programas ineficaces (aunque a veces sean claramente "eficaces" para la satisfacción de sus clientelas).

6) *Perspectiva de tiempo limitado.* A veces, los gobiernos desean conocer los resultados de las políticas inmediatamente, aun cuando muchas veces éstos sólo se pueden obtener después de varios meses o, a veces, hasta años. Las políticas se evalúan entonces antes de tiempo, lo que puede arrojar información incorrecta o injusta sobre los resultados de un programa.

En síntesis, la factibilidad y éxito de la evaluación de las políticas públicas depende por supuesto de la forma en que se realice. Por ello, es crucial definir con claridad, como ya se señaló, quiénes son los actores potenciales que podrán utilizar la evaluación y cómo y cuándo será iniciada y desarrollada. Por otra parte, la experiencia indica que la evaluación puede servir para mejorar los programas y políticas existentes, pero rara vez conduce a cambios radicales en la elaboración de políticas o en la distribución de recursos. Aunque coinciden con algunas de las que ya he señalado, la OCDE³⁰ ha propuesto una serie de recomendaciones generales para la evaluación, como obtener el apoyo de los dirigentes de la organización, fijar metas realistas, sistematizar las actividades de evaluación, articular la evaluación con el proceso presupuestal, seleccionar adecuadamente al equipo evaluador, escoger el momento oportuno para la evaluación, planificarla bien, tratar de responder a las necesidades de la población objetivo, asegurarse de su pertinencia, hacer participar a las partes involucradas, asegurar la calidad metodológica, comunicar adecuadamente los resultados y, finalmente, desarrollar sistemas de control y seguimiento adecuados de los resultados de la evaluación.

CONCLUSIONES

La evaluación es una etapa en la que se analiza y compara lo que al inicio de este libro definí como el "programa público", por un lado, con el "producto", y con el "resultado público", por el otro. Sin duda, es un elemento indispensable para la acción gubernamental eficaz porque permite conocer los efectos positivos o negativos de las políticas públicas y en esa medida mantenerlas, mejorarlas o cambiarlas. Por ello, constituye una etapa fundamental en las sociedades democráticas donde se espera que exista una adecuada rendición de cuentas. Por des-

³⁰ OCDE, *Vers de meilleurs...*, op. cit.

gracia, en América Latina la evaluación de políticas aún no es suficientemente frecuente.

En términos generales, se pueden identificar tres tipos de enfoques de la evaluación de políticas. El enfoque positivista considera que la evaluación involucra metodologías y técnicas cuantitativas que permiten conocer con bastante exactitud los resultados de una política. La visión constructivista, por su parte, duda de la capacidad de las ciencias sociales para "conocer" la realidad (al menos con suficiente precisión) y por lo tanto de la posibilidad de identificar claramente los resultados de un programa. Finalmente, un enfoque "profesional" —probablemente el más acertado— considera que es posible acercarse al conocimiento de la realidad de una manera suficiente como para hacer afirmaciones sustentadas sobre los resultados de los programas, pero sin que éstas puedan plantearse como hechos o verdades irrefutables.

Existen varios tipos de evaluación relacionados con las políticas públicas, que se pueden resumir en cuatro tipos principales: la evaluación de objetivos, la evaluación de progreso, la evaluación de personal y la evaluación de impacto. Cada una de ellas tiene sus propias características, así como oportunidades y riesgos, pero todas pueden ser de utilidad para realizar una adecuada evaluación de un programa público. Se puede utilizar una u otra en función del tipo de política de que se trate, el grado de desarrollo en que se encuentre y lo que se busque evaluar. Por el fenómeno frecuente de "reformulación en la implementación", en América Latina la evaluación de progreso (esto es, el seguimiento y control conforme se ejecuta una política) es de gran importancia.

En el sector público, diversos actores o grupos (organizaciones financiadoras, planeadores, directores de programas, grupos objetivo de los programas o sociedad en general) pueden requerir conocer el grado en que los programas están cumpliendo sus metas o la forma en que están aportando resultados o valor público. Para poder lograr esto es necesario obtener las respuestas a ciertas preguntas concretas, que pue-

den ser acerca de la necesidad, diseño, implementación, resultados o costos de un programa; cada una de ellas puede tener consecuencias para la evaluación, pero es mejor responder bien unas cuantas preguntas importantes que muchas de forma inadecuada. Generalmente, un plan de evaluación selecciona las preguntas más relevantes de acuerdo con las circunstancias de cada evaluación, ya sea las que se relacionan con sus solicitantes y propósitos, con la estructura o contexto de la política (la "teoría del programa") o con los recursos disponibles para la evaluación. Proveer estas respuestas, de acuerdo con ciertos principios y procedimientos, es el trabajo de profesionales especializados en el campo de la evaluación de las políticas públicas.

En general, la evaluación tiende a enfrentar diversos obstáculos y conocerlos puede ayudar en cierta medida a evitarlos. Muchos de ellos pueden asociarse a la carencia de una cultura de la evaluación, por lo que en la medida en que ésta se desarrolle será posible alcanzar políticas públicas más responsables y efectivas.