



Junio 2009

INVESTIGACIÓN MONOGRÁFICA. LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

Msc. Geovani Alejandro Pablo Solís¹

Lic. Graciela Elena Ortiz Rojas²

Consultante: Drc. Hugo Pons Duartes³

Para citar este artículo puede utilizar el siguiente formato:

Pablos Solís, Ortiz Rojas y Pons Duartes: *Investigación monográfica. La evaluación de políticas públicas*, en *Contribuciones a las Ciencias Sociales*, junio 2009. www.eumed.net/rev/cccss/04/srd.htm

RESUMEN

El interés de evaluar las políticas públicas siempre ha acompañado a la Administración Pública. Sin embargo, en la literatura dedicada al estudio de estos programas, no existe un consenso explicativo que englobe la complejidad y complete la diversidad de factores implicados en el análisis de su evaluación.

¹ Profesor Centro Universitario de Las Tunas.

² Profesora Adjunta Centro Universitario de Las Tunas

³ Profesor Universidad de La Habana.

Estas perspectivas remiten a un posicionamiento teórico de los investigadores que se enfocan sobre esta problemática, los cuales están insertados en varios campos disciplinarios y en el interior de cada uno de ellos, subsisten diferentes tradiciones de investigación, opciones conceptuales y metodologías diversas, cada una de ellas proponiendo en su lenguaje particular, una forma de identificar, explicar y describir las políticas públicas. Esta monografía se enmarcó en el objeto de las políticas públicas para realizar un análisis conceptual y crítico sobre las mismas, estableciendo sus características esenciales, así como sus diferentes tipos de evaluación. Concluyendo que la Evaluación de Políticas públicas es un proceso, mediante el cual (con el empleo de técnicas científicas, la recopilación sistemática de información sobre un grupo de variables y la participación de los diferentes actores sociales) valoriza y proporciona las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma del gobierno hacia una gestión más eficaz, con el objetivo de facilitar y fundamentar la toma de decisiones, mejorar la calidad de las políticas, profundizar la democracia, construir ciudadanía y crear valores públicos.

Palabras claves: políticas públicas, evaluación de políticas públicas, tipos de evaluación de políticas públicas

INTRODUCCIÓN

Internacionalmente el diseño de políticas y programas públicos se enfrentan, hoy, a desafíos de mayor alcance que en el siglo XX, debido entre otros factores, a las complejidades e incertidumbres que les impone las características actuales del proceso de globalización, sumado a las exigencias particulares de cada país.

Desde Alfred Binet⁴, hasta los autores más recientes, las Políticas Públicas vienen siendo estudiadas, por diferentes paradigmas u orientaciones teóricas, que desarrollan disímiles opciones y enfatizan en ciertos factores, con el fin de aclarar el enorme caudal de mecanismos y procedimientos que contienen los

⁴ Alfred Bidet (1904). En un estudio encargado por el Ministro de de la Instrucción Pública Norteamericana, desarrolló el método conocido "Test de inteligencia de Bidet" y ello marcó el comienzo de la psicología experimental y la introducción del experimentalismo como enfoque científico adaptado para la Administración Pública.

procesos de decisión públicos.

Lo cierto es que en la literatura dedicada al estudio de las Políticas Públicas no existe un consenso explicativo que englobe la complejidad y complete la diversidad de factores implicados en el análisis de su evaluación. La multitud de estas perspectivas remiten a un posicionamiento teórico de los investigadores que se enfocan sobre esta problemática, los cuales están insertados en varios campos disciplinarios y en el interior de cada uno de ellos, subsisten diferentes tradiciones de investigación, opciones conceptuales y metodologías diversas, cada una de ellas proponiendo en su lenguaje particular, una forma de identificar, explicar y describir las políticas públicas, suscitando esto más polémicas que acuerdos.

Una Política Pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatorias de actores diversos, que en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución. (Lahera P, 2004)⁵.

En un contexto diferente al capitalista, y en un país que construye el socialismo con características acorde con las particularidades de Cuba, la política pública pudiera ser definida como:

"Un curso de acción propuesto por el gobierno para resolver una necesidad o problema social, que se asume vinculado a las condiciones histórico-concretas que lo generan y a los intereses sociales predominantes, en el que las medidas que se aplican persiguen el perfeccionamiento material y espiritual de la colectividad, en pos del creciente bienestar de la sociedad en su conjunto, (Pons. H, 2000)⁶.

La necesidad de fijar un orden conceptual en torno a su evaluación, ha sido puesta de relieve por diferentes autores, por tanto, la tarea de conducir y maximizar la evaluación de políticas públicas es trascendental en la adecuación institucional que hoy exige la sociedad y aunque se realizan grandes esfuerzos para alcanzar éxito en sus procesos, no se excluyen de los problemas que permanecen vigentes.

Evaluar las políticas públicas "Es el análisis objetivo y científicos de los efectos

⁵ Lahera P. Eugenio (2004). Un Enfoque de Políticas Públicas, Economía UNAM, No. 002, noviembre.

⁶ Pons.H, (2000).Las Políticas Públicas en la construcción del Socialismo.

a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política, como sobre la sociedad en general, y el análisis de los costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados” (Dye, T.R 1995)⁷.

En cualquiera de sus múltiples acepciones la evaluación, contribuye a mejorar la calidad de las políticas, profundizar la democracia, construir ciudadanía y crear valores públicos.

La importancia de llevar a cabo la evaluación de políticas públicas se fundamenta en el hecho de que debe considerarse un proceso mediante el cual (con el empleo de técnicas científicas, la recopilación sistemática de información sobre un grupo de variables y la participación de los diferentes actores sociales) se valore y analice la conceptualización, el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento y los resultados e impactos de la ejecución de las políticas y programas⁸, con el objetivo de facilitar y fundamentar la toma de decisiones, así como reconciliar los intereses de todos los implicados.

DESARROLLO

CONSIDERACIONES TEÓRICAS GENERALES DE LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

En el presente trabajo se realiza un análisis crítico de las principales consideraciones teóricas acerca de las políticas públicas y sus características esenciales. Se abordan además, las funciones y utilidad de su evaluación, y se hace énfasis en los distintos tipos de evaluación de políticas públicas.

Definiciones de Políticas Públicas

Las políticas públicas ha sido considerada conceptualmente desde diferentes puntos de vista Alcántara (1995), Peters (1982), Friedrich (1963), Rose (1969), Subirat (1989), Ruthman, en Alvira, 1991), Dunn, W.1993; Ballart, X. 1992; Patton & Sawicki 1993, Dye, 1995, Pons; H., González; E. 2000). Los estudiosos de los procesos de administración pública han definido dicha

⁷ Dye, T.R (1995). Understanding Public policy. Eight edition. Prentise Hall.

⁸ Programa: grupo de proyectos o servicios relacionados y dirigidos hacia el logro de los objetivos específicos (generalmente similares o relacionados)

política en concordancia con las condiciones histórico-concretas y las limitaciones que les impone el entorno.

- Las políticas públicas son “el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos” (Peters, 1982)⁹.
- Las políticas públicas son “las acciones de gobierno, es el gobierno en acción, que busca como dar respuestas a las diversas demandas de la sociedad, se pueden entender como uso estratégico de recursos para aliviar los problemas nacionales”. (Chandler y Plano, 1988)¹⁰.
- Conjunto de acciones y operaciones que conducen a la definición de un problema y al intento de resolverlo. (Subirat 1989)¹¹.
- Las mismas se consideran como determinados flujos del régimen político hacia la sociedad”. “Son concebidas como productos del sistema político, no deben entenderse como partes exógenas del mismo, sino como constitutivas de las acciones o de los resultados de las actuaciones de los elementos formalmente institucionalizados del sistema político adscrito al ámbito del Estado” (Alcántara, 1995)¹².
- “Una Política Pública surge de un proceso de construcción permanente a través de convocatoria de actores diversos, que en últimas, son los que hacen posible su implementación y ejecución. Por esto, se define Política Pública como, el conjunto coherente de enfoques, principios, objetivos, estrategias y planes de acción que identifican, comprenden y abordan las problemáticas de una sociedad (económica, política, social, cultural o ambiental) o busca generar las condiciones adecuadas para un grupo poblacional”. (Lahera P. 2004).

⁹ Peters (1982), recogida por Pallares, Frances. Op.cit. Pág.142.

¹⁰ Chandler y Plano, (1988), En la obra de Alcántara Manuel. Op cit.

¹¹ Subirats, J. 1989. El papel de la burocracia en el análisis de políticas públicas y eficacia de la organización. M.A.P. Colección estudios Págs. 125-138.

¹² Alcántara, Manuel. Op cit. Pág. 106.

Es criterio de la autora, compartido con (Pallares, 1988)¹³ que a la definición genérica de políticas públicas hay que agregarle algunas consideraciones, tales como:

1- Las políticas públicas deben ser consideradas como un proceso decisonal. Es decir por un conjunto de decisiones que se llevan a cabo a lo largo de un plazo de tiempo. Estas decisiones normalmente tienen una secuencia racional.

2- Los casos de “inacción”. “Una política puede consistir también en lo que no se está haciendo”.

3- Para que una política pueda ser considerada como pública tiene que haber sido “generada, o al menos procesada hasta cierto punto, en el marco de los procedimientos, instituciones y organizaciones gubernamentales” (Pallares).

Definiciones de evaluación de políticas públicas

Evaluar consiste en el examen riguroso y sistemático, a partir de criterios específicos, de los logros obtenidos por una política o programa social en relación a las metas que se han propuesto y a los objetivos esperados en los grupos sociales beneficiarios (Jacinto y Gallart, 1998)¹⁴.

En sentido amplio evaluar es emitir un juicio crítico sobre una situación determinada, pero la amplia utilización de este término y la dificultad de delimitar su objeto de análisis, han provocado el disenso sobre la definición y sobre los elementos que conforman la evaluación.

Algunos de los principales autores dedicados al estudio de esta materia la definen como:

- “Es el análisis objetivo y científicos de los efectos a corto y largo plazo de las políticas, tanto sobre los grupos sociales o situaciones para los cuales se diseñó la política como sobre la sociedad en general, y el análisis del ratio de costes actuales y futuros sobre cualquiera de los beneficios identificados” (Dye,1995).

¹³ Pallares, Francesc. (1988). “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141

¹⁴ Jacinto y Gallart, (1998).La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Un análisis de los enfoques evaluativos

- “La evaluación de programas conlleva el empleo de métodos científicos para medir la ejecución y resultado de programas para ser utilizados en la toma de decisiones” (Ruthman, en Alvira 1991).¹⁵
- “Consiste en la recopilación sistemática de información sobre actividades, características y resultados de un programa para su utilización por un grupo específico, de cara reducir incertidumbres, mejorar la eficacia y tomar decisiones en función de qué se está haciendo con el programa y a quién está afectando” (Patton, M.Q. 1987)¹⁶.
- “La evaluación es el proceso por el cual se analiza la eficacia y eficiencia de un programa. Esto implica la recogida, análisis e interpretación de la información sobre el logro de los objetivos del programa en relación con las previsiones” (Epstein y Tripodi, 1977)¹⁷.

Todas estas definiciones ponen el énfasis en la valoración a posteriori de los resultados de la política o programa; la evaluación es después de la planificación. Sin embargo en el criterio de la autora, la evaluación debe concebirse como un proceso más amplio que se ocupa, además, de analizar el diseño, los sistemas de gestión y seguimiento, y el proceso de ejecución de las políticas¹⁸ y programas desarrollados puesto que todos estos elementos condicionan sus resultados. En esta concepción, evaluación y planificación son procesos relacionados.

Funciones y Utilidad de la evaluación

La evaluación se realiza para que sus resultados sean utilizados, por tanto, debe producir información útil para todos los que participan en la política y fundamentalmente para sus destinatarios.

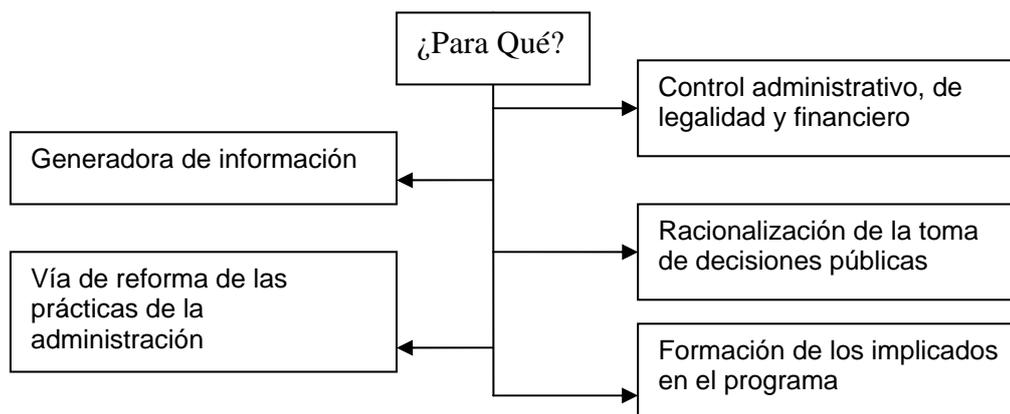
¹⁵ Ruthman, en Alvira (1991). Metodología de la evaluación de programas. Centro de investigaciones Sociológicas.

¹⁶ Patton, M.Q. (1987). Creative evaluation. Sage Publication.

¹⁷ Epstein y Tripodi, (1977). Research techniques for program planning, monitoring and evaluation.

¹⁸ Políticas: es el conjunto de acciones realizadas por el estado, con la amplia participación del pueblo, cuyo objetivo debe ser organizar la sociedad y pretender su bienestar.

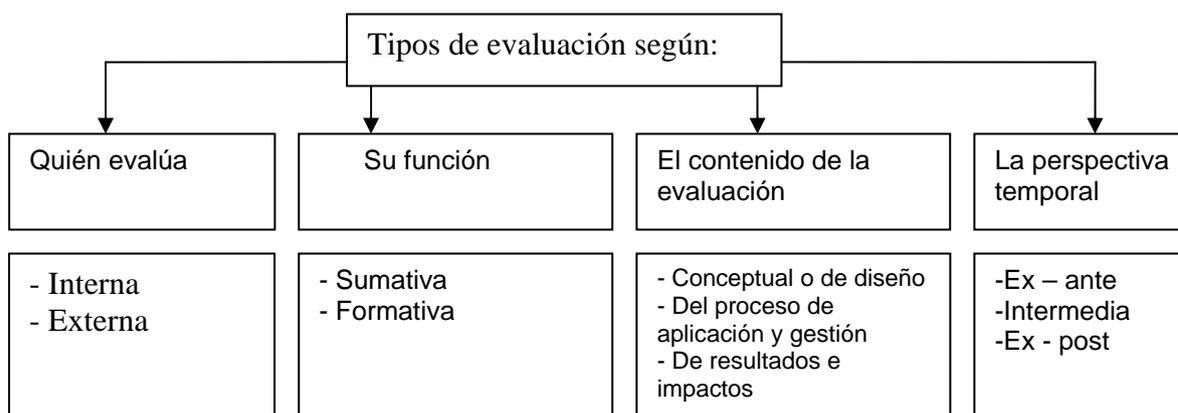
Gráfico I. Funciones de la evaluación.



Fuente: Elaboración propia a partir de: “Funciones y utilidad de la evaluación”. Guía para la Evaluación de Políticas Públicas”. Instituto de Desarrollo Regional. (1997)”España.

Tipos de evaluación

De las diversas clasificaciones de evaluación propuestas en la literatura, se ha seleccionado la siguiente tipología que se muestra en el **gráfico 2**. Tipos de evaluación.



Fuente: Elaboración propia a partir de: “The methodology of evaluation”. Scriven M. (1967). Monograph Series in Curriculum Evaluation.

Evaluación interna frente a evaluación externa

La evaluación puede realizarse *internamente*, por personal del programa o personal encargado de gestionarlo y ejecutarlo, o *externamente*, por especialistas externos contratados por la Administración

Según su función

- “Evaluación formativa”, tiene por objetivo proporcionar información para mejorar el objeto evaluado,
- “Evaluación sumativa”, es la que suministra la información sobre si se debe continuar o suspender un programa.

Según el contenido de la evaluación

Es posible distinguir tres tipos de evaluaciones en función de los elementos del programa que se estén evaluando:

- Evaluación conceptual o de diseño

Su objetivo es analizar el diseño del programa, su racionalidad y coherencia. El análisis trata de verificar la bondad del diagnóstico socioeconómico realizado (evaluación de necesidades), constatar la existencia de objetivos claramente definidos y medibles, analizar su correspondencia con los problemas y examinar la lógica del modelo de intervención diseñado, tanto de forma interna al programa como en relación con otras políticas y programas.

- Evaluación del proceso de aplicación y gestión del programa

Consiste en examinar la forma en la que se gestiona y ejecuta la política, es decir, su puesta en práctica. Mide la capacidad de un organismo en relación con el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de los programas y valora el grado de implicación de los gestores con dichas tareas, su actitud, formación, organización y la dotación de recursos para llevarlas a cabo óptimamente.

- Evaluación de resultados e impactos

Trata de conocer hasta qué punto la política o programa aplicado está consiguiendo los objetivos establecidos (cuando es con referencia a los objetivos) o está alcanzando los parámetros o criterios de valor definidos (cuando la evaluación no está centrada en objetivos), y a que costes se consiguen (en términos de tiempo, recursos humanos, materiales y monetarios).

Según la perspectiva temporal

Este criterio hace referencia al momento en que se va a llevar a cabo la evaluación en relación con la aplicación o puesta en marcha del programa; se puede distinguir tres tipos:

- La evaluación ex – ante

Se realiza antes de ejecutar el plan, política o programa, siendo su objetivo principal analizar la adecuación a las necesidades que lo motivan y sus posibilidades de éxito.

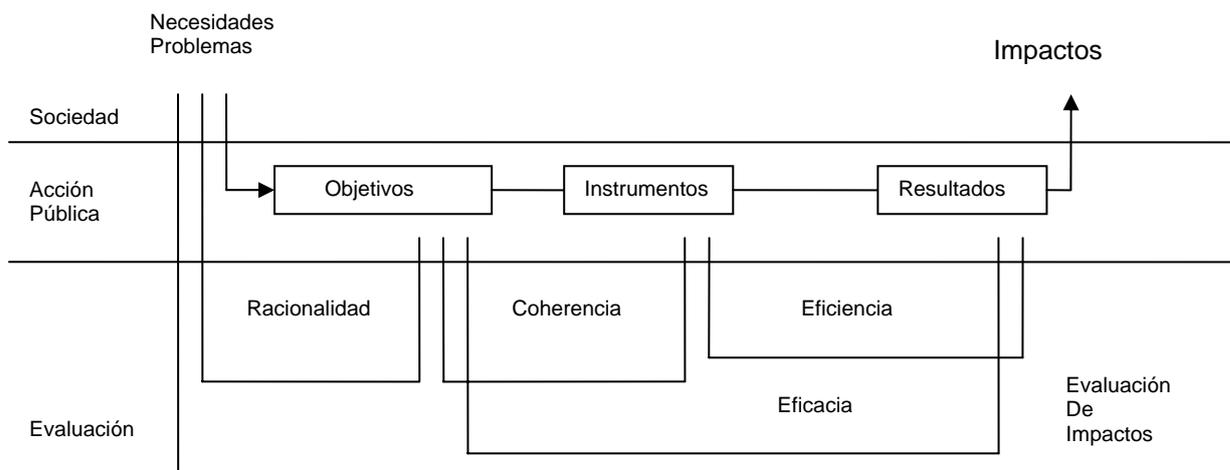
- La evaluación intermedia

Se lleva acabo a medio camino en la ejecución. Consiste en el análisis crítico del conjunto de datos recogidos sobre el programa y en la medición de la forma en la que los objetivos perseguidos están siendo alcanzados, explicando las diferencias y estimando anticipadamente los resultados finales de la intervención.

- La evaluación ex – post

Se realiza una vez finalizado el programa. Permite enjuiciar el éxito del programa, el acierto de la estrategia diseñada en el mismo, su grado de flexibilidad y capacidad de adaptación a una realidad siempre cambiante y la adecuación de los mecanismos de gestión y seguimientos previstos.

El **gráfico 3** muestra un enfoque integral de la evaluación de políticas públicas



Fuente: Adaptado de Jacques Plante (1991)¹⁹, pratiques et institutions pour
Evaluer les politiques publiques.

Toda acción pretende incidir en la sociedad actuando sobre las necesidades y problemas detectados con el objetivo de provocar un impactos o cambio de esa realidad. Para ello, se define y articula un conjunto de objetivos y se pone en marcha una serie de instrumentos. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, comprobando la validez, tanto interna como externa, de las hipótesis causales de la intervención.

¹⁹ Plante, J. (1991). En Plan ENA. Outlis, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques. París: La Documentation Fraçaise.

Conclusiones

A manera de resumen de los aspectos teóricos abordados, se observa que:

Las políticas públicas son preciosos indicadores del modo de gobierno de una sociedad, ellas revelan la parte que le es reconocida a los poderes públicos por los diferentes grupos sociales, y dan la medida de los efectos de la participación de los grupos en la vida política de las sociedades.

Mientras que el propósito de su evaluación, es el control administrativo de los recursos, generar información para los distintos actores sociales y proporcionar las herramientas necesarias para continuar el proceso de reforma del gobierno hacia una gestión más eficaz, que permita el cumplimiento de los objetivos de las políticas.

Los diversos tipos de evaluación, fundamentan su utilidad, en el hecho de que en su conjunto forman un proceso, mediante el cual (con el empleo de técnicas científicas, la recopilación sistemática de información sobre un grupo de variables y la participación de los diferentes actores sociales) valorizan y proporcionan las herramientas necesarias para enriquecer la toma de decisiones hacia una gestión más eficaz.

BIBLIOGRAFÍA

- ALBI, E; GONZÁLEZ. Gestión Pública. Fundamentos, técnicas y casos. Barcelona: Ariel. Pág. 14. 1997.
- ALCÁNTARA, MANUEL. Op cit. Pág. 106
- CAMPBELL, D. T y STANDLEY J.C (1966). Experimental and quasi – experimental designs for research. Skoki, Il: Rand McNally.
- CHANDLER Y PLANO. En la obra de Alcántara Manuel. Op cit. 1988.
- DYE, T.R (1995). Understading Public policy. Eight editions. Prentise Hall.
- EASTON; D. A system Analysis of Political Life; New York John Wiley.1965.
- ENGELS, FEDERICO. “El origen de la familia la propiedad privada y el Estado” .Obras Escogidas. Tomo único. Editorial Progreso. Moscú: 1975.
- EPSTEIN Y TRIPODI. Research techniques for program planning, monitoring and evaluation. New York: Columbia University Press.1977.
- INSTITUTO DE DESARROLLO REGIONAL. Guía para la evaluación de políticas públicas. Gráficas Santa Sevilla. España: 2000.
- JACINTO Y GALLART. La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desempleados. Un análisis de los enfoques evaluativos. 1998.
- LAHERA P, EUGENIO. Un Enfoque de políticas públicas, Economía UNAM, No. 002, noviembre 2004.
- LENIN, VLADIMIR I. “El Estado y la Revolución”.Obras Escogidas en tres tomos, Tomo II Editorial Progreso. Moscú: 1981.
- LIMBLOM, CH. Inquirí and Change. The trouble attempt to Understand and Shape society. Yale University Press.1990.
- ----- El proceso de elaboración de las políticas Públicas. Madrid: INAP. Pp. 107-120. 1992.
- Marx Carlos “El Capital” Tomo I Editorial Ciencias Sociales La Habana: 1975.
- MENY Y THOENING. Las Políticas públicas. Versión española a cargo de Francisco Morata. 1992.

- PALLARES, FRANCESC. “Las políticas públicas: El sistema político en acción”. Revista de Estudios Políticos. No. 62. Pág. 141.1988.
- PATTON, M.Q. Creative evaluation. Sage Publication. 1987.
- -----How to use qualitative methods in evaluation. Sage publications. 1987.
- PETER. Recogida por Pallares, Francés. Op.cit. Pág.142. 1982.
- PLANTE, J. En Plan ENA. Outlis, pratiques et institutions pour évaluer les politiques publiques. Paris: La Documentation Fracaise. 1991.
- PONS DUARTE, HUGO. Reflexiones acerca del concepto de política pública. Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba: 2000.
- ----- El estado y la construcción del socialismo”. Centro de Estudios de Economía y Planificación. MEP. Cuba: 2001.
- REAL ACADEMIA. Diccionario de la Lengua Española, Madrid, España: 1955.
- RODRÍGUEZ, JOSÉ LUIS. “Los grados de Libertad entre la economía y la política” Entrevista en la Revista Contra corrientes. 1999.
- ROSSI Y FREEMAN, H. Workbook for evaluation: a systematic approach. Sage publications. 1993.
- RUTHMAN, EN ALVIRA. Metodología de la evaluación de programas. Centro de investigaciones Sociológicas.1991.
- SCRIVEN, M. The methodology of evaluation”. Chicago: Rand McNally. (Monograph series in curriculum evaluation, n1). 1967.
- STUFFLEBEAN, D.L. Evaluación sistemática: guía teórica y práctica. Barcelona: Paidós. 1987.
- SUBIRAT HUMET, J. El papel de la burocracia en el análisis de políticas públicas y eficacia de la organización. M.A.P. Colección estudios Págs. 125-138. 1989.
- TAMAYO MANUEL. “El análisis de las políticas públicas” Editorial Alianza Universidad. Texto Madrid: 1997.
- WHOLEY, J.S. Evaluation: Promise and Perfomance. Washington, DC: Urban Institute. 1979.