



## **MAESTRÍA EN ADMINISTRACIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

**ANÁLISIS Y DISEÑO DE POLÍTICAS PÚBLICAS**

**DR. ODALYS PEÑATE LÓPEZ**

**ACTIVIDAD 9:**

**ENSAYO “POLITICAS PÚBLICAS, SU ORIGEN Y EVALUACIÓN CUANTITATIVA”.**

**NADIA PAOLA VELAZQUEZ VELASCO**

**Tapachula, Chiapas**

**27 de Mayo de 2015**

Wayne Parsons, en su libro *Public Policy: An Introduction to the Theory and Practice of Policy Analysis* (2007), presenta la evolución de las políticas públicas como disciplina. Muestra a cuatro autores claves en la construcción del enfoque de esta disciplina: Harold Lasswell, considerado el padre de las políticas públicas, seguido por Herbert Simon, Charles E. Lindblom y Yehezkel Dror.

Harold Lasswell (1902-1978) en 1951 inicio el estudio de las políticas públicas, con la publicación de *The Policy Sciences: Recent Developments in Scope and Method*. Propuso que el gobierno necesitaba mayor conocimiento y herramientas técnicas para mejorar la toma de decisiones considerando que las ciencias sociales se encontraban fragmentadas y que la política demandaba de mayor integración para enfrentar con eficacia problemas públicos más complejos. Según Lasswell las políticas públicas debían responder a: ¿cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes?, ¿cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas?, ¿cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?

Herbert Simon (1916-2001). En 1978 recibió el Premio Nobel de Economía por su investigación en el proceso de toma de decisiones dentro de las organizaciones económicas. Sus ideas se orientaron a la forma en cómo se toman las decisiones, diseñando el modelo racional de adopción de decisiones condicionando la toma de decisiones a una serie de etapas racionales que determinan las acciones de la política pública: 1) establecimiento de alternativas y priorización de objetivos; 2) identificación y generación de todas las opciones; 3) cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones; 4) comparación de las opciones, y 5) elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados. Sin embargo, también reconoció que cualquier modelo racional en la toma de decisiones de política pública es poco factible, ya que influyen otros aspectos en el tomador de decisiones, como los instintos, valoración subjetiva, hábitos, rutina, entorno organizacional, etc.

Charles E. Lindblom (1917- ). Rechazaba la idea que la formulación de las políticas públicas tendría que obedecer a una serie de etapas y propuso el modelo que tomaba en cuenta el poder y la interacción entre fases y etapas aportando una alternativa al enfoque racional de Simon

llamado “incrementalismo” conocido como “la ciencia de salir del paso”. Este enfoque cuestiona el uso excesivo de la racionalidad en el proceso de formulación de políticas públicas y señala la necesidad de integrar la discusión política en una aproximación en etapas sucesivas a la identificación del problema público partiendo de la idea que no se puede alcanzar un objetivo óptimo pero si es posible lograr un objetivo satisfactorio a partir de la selección de estrategias adecuadas.

Yehezkel Dror (1928- ). Representa un punto medio entre las corrientes de Simon y Lindblom. Propone un modelo que combina elementos centrales del modelo racional con factores fuera del modelo de la racionalidad pura.

Para poder hablar de políticas públicas, necesariamente tenemos que realizar una serie de lecturas y conceptos, para empezar a familiarizarnos con el tema y formas de evaluación mencionaremos algunas definiciones más destacadas así como sus principales precursores.

De acuerdo con Yehezkel “el objeto de la ciencia de políticas es contribuir a la mejora de las decisiones públicas a corto y largo plazo. Su primer objetivo, que es aportar su contribución a los procesos reales de decisión, marcará todas sus actividades, pero no impedirá que la investigación y la teoría pura sean un componente de éstas.

Luis F. Aguilar Villanueva señala “las características fundamentales de las políticas pública son: su orientación hacia objetivos de interés o beneficio público y su idoneidad para realizarlos; la participación ciudadana con el gobierno en la definición de los objetivos, instrumentos y acciones de la política; la decisión de la política por el gobierno legítimo y con respecto a la legalidad; la implementación y evaluación de la política. Pero lo distintivo de la política pública es el hecho de integrar un conjunto de acciones estructuradas, estables, sistemáticas”.

José Mejía Lira dice “una política pública en México es una correlación entre elementos técnicos, intervención de analistas expertos que condicionan la orientación y la instrumentación al proyecto político del gobierno en turno y el manejo político que se produce”.

Desde mi particular punto de vista y una vez analizadas las definiciones anteriores podemos decir que las políticas públicas son el conjunto de iniciativas y acciones que emprende el gobierno para modificar la conducta o aminorar las problemáticas sociales. Para la generación de políticas públicas intervienen tres actores; el gobierno quien se encarga del proceso decisonal, es decir, de la acción o incluso la inacción frente a una problemática social; las instituciones que se encargan de ejecutarlas y la sociedad que son quienes reciben los servicios resultados de la política pública que puede ser a beneficio o perjuicio de la misma.

Como nos podemos dar cuenta el estudio de las políticas públicas comenzó a desarrollarse a finales del siglo XX. Laswell (1951) se refería a ellas como “... disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas...”, para resolver problemas públicos, de interés y utilidad para todos los individuos de la asociación política, con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos. Las políticas públicas constituyen respuestas diseñadas y aplicadas, a través de procesos políticos y técnicos, para resolver problemas que, por su relevancia para importantes sectores de la sociedad, no son factibles de enfrentarse eficazmente desde el ámbito privado. Ellas surgen como resultado de “...un proceso de sucesivas tomas de posición, que se concretan en un conjunto de decisiones, acciones u omisiones, asumidas fundamentalmente por los gobiernos, que traducen, en un lugar y período determinado, la respuesta preponderante del mismo frente a los problemas públicos vividos por la sociedad (Aguilar, 2000)..

El estado funge como el actor principal sobre el que recae la mayor responsabilidad de la elaboración, ejecución y resultados, ya que es el único que puede disponer de los recursos públicos y ofrecer bienes y servicios con la finalidad de resolver problemas públicos. La actuación del gobierno se compone de las organizaciones y funcionarios públicos con posiciones diferentes

y que algunos de ellos imponen tendencias predominantes. Para que una política pública arroje resultados y cumpla con su objetivo se requiere de un proceso de coordinación, articulación y negociación entre los diferentes actores.

A finales del siglo XX e inicios del siglo XXI se produjeron importantes cambios sociales, económicos y políticos, lo que ha dado auge a la evaluación de las políticas públicas, sobre todo enfocado al resultado de las mismas.

En los cambios sociales se dio la transición de “una sociedad de clases a una sociedad con multiplicidad de ejes de desigualdad, que puede dar niveles más altos de riqueza para algunos, pero también nuevos espacios de exclusión social”. Para minimizar las brechas de desigualdad, los gobiernos han desarrollado políticas públicas con múltiples objetivos, actores y fuentes de financiamiento y sus propias metodologías de evaluación.

Económicamente, el proceso de globalización y con ello el surgimiento de nuevos actores de gobernanza mundial ha reducido la capacidad de los poderes públicos para formular y gestionar políticas públicas, y para brindar respuestas a la sociedad. Todos estos cambios y modificaciones provocan un aumento importante del énfasis en la evaluación.

Dentro de las transformaciones políticas a raíz de la democratización, ha surgido una búsqueda incesante de la eficacia en las administraciones públicas además de que la sociedad demanda cada vez políticas públicas idóneas para alcanzar los resultados previstos y promover la igualdad y la inclusión.

La eficacia en las políticas públicas ayuda a incrementar el grado de confianza de la sociedad en su sistema político y favorece la gobernabilidad. La pregunta es: ¿cómo alcanzar y comprobar esa eficacia? Y es justo aquí donde cobra importancia la evaluación basada en criterios de

eficiencia (analiza la relación entre los recursos invertidos y los efectos obtenidos), eficacia (busca determinar si la acción de la política propuesta ha ayudado a disminuir el problema público), pertinencia (evalúa la coherencia de los objetivos de los distintos planes, naturaleza, distribución social, espacial y temporal del problema público que dio origen a la política) y efectividad (determina si se ha generado un cambio en la situación que dio origen a la política). Además de la rendición de cuentas y la transparencia en la gestión pública.

La evaluación de las políticas públicas busca obtener una valoración sistemática y objetiva de un proyecto o programa en ejecución o concluido, iniciando desde su diseño, su puesta en marcha hasta sus resultados. Su objetivo es dar a conocer el grado de pertinencia, logro de objetivos, eficiencia, eficacia e impacto en la sociedad. Para ello la evaluación debe proporcionar información útil (efectos e impactos, lo que ha logrado) para retroalimentar en el proceso de toma de decisiones. Incluye resultados esperados y los no previstos determinando la congruencia entre los objetivos de la intervención pública y las demandas de los beneficiarios.

La fase de evaluación no es un proceso lineal, forma parte del ciclo de las políticas públicas por lo que cuenta con dos etapas prioritarias, la decisión y la implementación. La decisión debido a que existen múltiples alternativas de qué y cómo evaluar y su implementación se da una vez que se toma la decisión de que es lo que se va a evaluar, todo esto con la finalidad de valorar la política desde su inicio hasta su final permitiendo que las acciones del Estado que impactan de manera positiva o negativa en la sociedad se puedan disminuir, aumentarse o neutralizarse para resolver el problema que les dio origen.

La información obtenida de la evaluación se utiliza para la rendición de cuentas, retroalimentación y para la gestión estratégica. Funge como medio de control entre los ejecutantes de programas gubernamentales y tomadores de decisiones públicas. Por ello la evaluación de una política pública se puede realizar en tres momentos:

Evaluación ex ante: se realiza antes de la implantación de la acción gubernamental. Involucra estudios de diseño de programas, estudios de pre-inversión y otros elementos similares.

Evaluación de procesos: se realiza durante el ejercicio de la acción gubernamental, se relaciona con el uso de los recursos para el cumplimiento de los objetivos y con el ajuste a la programación de la generación de los productos.

Evaluación ex post: se lleva a cabo una vez que la intervención, la acción gubernamental o la gestión de un determinado periodo ha finalizado. Conlleva el análisis y el pronunciamiento de los resultados inmediatos, intermedios y finales.

Los objetivos por lo que se realizan evaluaciones es para demostrar que los programas y proyectos elegidos y sus mecanismos son acertados, determinar si funciona adecuadamente o no, determinar su eficacia, justificación de gastos presupuestados o ya ejecutados, apoyar la extensión de un programa o generalización a distintas zonas del país o ya sea retrasar la puesta en marcha de un proyecto por falta de pruebas que justifiquen su efectividad.

La evaluación forma parte de la vida de cualquier organización, ya que se requiere identificar y medir los efectos de las acciones individuales y colectivas, y en el caso de las gestiones públicas se agrega los sectores sociales que se ven afectadas por las políticas públicas implementadas que se preguntan de sus resultados, su justificación y su efectividad, es decir, si cumple con sus expectativas, si se está haciendo el uso adecuado de los recursos y sobre todo si resuelve el problema.

Para evaluar los fenómenos de la política pública, se emplean métodos cualitativos y cuantitativos que engloban un amplio conjunto de técnicas que se pueden aplicar dependiendo el objetivo del análisis o de la política desde que se observa un problema (en el sector de salud, obras públicas

o de educación) hasta que se define su solución. Estos métodos requieren amplia disponibilidad de datos y sus valoraciones económicas como lo es el método costo beneficio, o bien, si se requiere medir el rendimiento sobre la unidad de análisis se encarga el método costo eficacia.

El análisis costo eficacia permite comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo generalmente social. Está compuesto por varias etapas: 1) definición y alcance del problema; 2) definición de la situación base; 3) definición de opciones a evaluar; 4) identificación de impactos; 5) valorización de costos; 6) valorización de beneficios; 7) evaluación económica (B&C); 8) identificación de actores; 9) análisis costo-beneficio; y 10) Selección de mejor alternativa. Todas las etapas llevan como objetivo establecer un marco para evaluar si el costo de una medida específica es mayor que los beneficios derivados de la misma, así como estimar cual opción de política es la más adecuada en términos económicos, es decir, que signifique menores pérdidas para el cumplimiento de objetivos de bienestar público. Utiliza indicadores indirectos y tiene la limitación de que no permite comparar proyectos que persigan objetivos diferentes o múltiples.

Por ejemplo una política pública que tiene como objetivo general la disminución de la pobreza en zonas con alto índice de marginación, para lograrlo necesita:

- Programa de salud y alimentación para disminuir la tasa de mortalidad en zonas marginadas y mejorar su nutrición.
- Programa de becas para asistencia escolar y mejorar su calidad de vida.
- Programa de apoyos sociales, vivienda y servicios de infraestructura.
- Inversión en talleres para aprender un oficio y generar oportunidad de empleo o autoempleo.

La limitante de este ejemplo de política pública, es que a pesar que los programas ayudan al logro del objetivo general “disminución de la pobreza” cada programa persigue un objetivo específico diferente por lo que se utilizan indicadores diferentes y no es posible hacer una comparación entre ellos.



El análisis costo beneficio es utilizado por varios países (a través del Estado, burócratas, funcionarios públicos y grupos de interés) para la toma de decisión de un proyecto de política. Este análisis busca homogeneizar por medio de una unidad de medida común, como lo son, las unidades monetarias, de los costos y beneficios de toda índole relativos de cada proyecto. Sin embargo, no siempre es posible homogeneizar debido a que no existe un consenso científico acerca de su valor o cuando el consenso no es política o socialmente aceptable, como por ejemplo, el valor monetario de una vida.

Este método es criticado por: 1) dificultades para cuantificar los costos y beneficios cuando no hay valorización en el mercado; 2) subjetividad y falta de criterios al determinar la tasa de actualización social y los coeficientes de ponderación; 3) tendencia a incluir variables cuantificables a pesar de su objetivo y 4) excesiva confianza en que el análisis basado en cuantificaciones conduce a la selección óptima.

Existen muchos otros métodos cuantitativos, que así como los métodos costo beneficio y costo eficacia tienen sus ventajas y desventajas. A pesar de su existencia ha sido imposible articular un método perfecto e idóneo de evaluación para conocer el impacto real de cada una de las políticas públicas que el gobierno ha decidido implementar. Gobernar por políticas públicas ha sido todo un reto, ya que necesita gobiernos capaces de actuar, de conseguir las herramientas para construir redes, estrategias de comunicación, y estructuras de resolución efectiva y técnicamente sostenible. Así como mecanismos de evaluación para analizar si las acciones implementadas han sido las adecuadas para resolver los problemas públicos. Las políticas públicas no solo requieren buenas intenciones, sino también de resultados.

La creciente demanda de la población por conocer los resultados de implementación de las políticas públicas ha hecho primordial el proceso de evaluación de políticas públicas. La etapa de la evaluación de las políticas permite reconsiderar los métodos, indicadores, coherencia de insumos y procesos, brinda la oportunidad conocer los errores y aciertos de la acción del gobierno y poder realizar las correcciones necesarias.

El propósito de la evaluación de las políticas públicas es maximizar la eficiencia y eficacia de las políticas, programas o cualquier otra acción diseñada o implementada por el gobierno u otra organización para lograr la obtención de sus fines particulares así como el uso adecuado de los recursos obtenidos.

La importancia de la evaluación de las políticas pública se ha hecho fundamental para eficientar la toma de decisiones y lograr un impacto importante en la sociedad. Existen muchos objetivos en el sector público como son los macroeconómicos, microeconómicos, financieros, tecnológicos, sociales e incluso políticos por lo que es casi imposible hacer una evaluación integral debido a los múltiples objetivos perseguidos y dentro de los métodos más utilizados menciona al análisis costo-eficacia y el análisis costo-beneficio. El análisis costo eficacia permite comparar únicamente proyectos alternativos que tienen el mismo objetivo, es decir, en una política pública se establecen diferentes programas con objetivos diferentes (específicos) y aunque en conjunto funjan como un sistema para combatir el mismo objetivo (general) no es posible hacer una comparación entre ellos mientras que el análisis costo-beneficio pretende unificar la unidad de medida del costo y beneficio de cada proyecto.

La elaboración de las políticas en México se caracteriza por un sistema dominado por una élite que diseña políticas originadas en canales formales e informales; amplia injerencia del Estado en la economía por medio de las empresas públicas y privadas y que facilita implantar políticas por conducto de ellas y un proceso jerárquico de elaboración de políticas con escasa participación de las masas y un fuerte poder concentrado en el ejecutivo a nivel nacional y estatal y esta misma diversidad de influencias explica la poca compatibilidad de las políticas mexicanas y que rara vez son realmente aplicadas.

Hace algunos años, la efectividad del gobierno se media por la cantidad de infraestructura creada, si había construcción de escuelas, caminos, puentes, el gobierno era efectivo. Con los años la población ha empezado a reaccionar exigiendo eficiencia, rentabilidad, transparencia, fundamentación legal, justificación moral y calidad en los servicios que deciden implementar.

La evaluación de las políticas públicas depende de su naturaleza, del sector al que se dirige, de los recursos y del tiempo con que se cuente y su utilidad debe ser de carácter público para que la población afectada para poder controlar mejor los actos de las autoridades

La poca efectividad de los programas, los recursos limitados, la incredibilidad en los gobiernos y la creciente exigencia en la rendición de cuentas son algunas de las razones por lo que se ha implementado la evaluación y el diseño de organismos descentralizados (CONEVAL) para que se encarguen de coordinar el proceso, así como involucrar a otras instituciones de evaluación externa.

Sin embargo las instituciones encargadas de realizar las evaluaciones, sus mediciones son más de tipo cuantitativo y persiguen una estandarización de procesos y proveen los instrumentos para hacer posible un panorama global, determinando logros y limitaciones, que obviamente resultan muy necesarios pero no suficientes ya que descuida la participación social (aspectos cualitativos). Medir el impacto real de una política pública es muy difícil de identificar. Los métodos existentes son suficientes para evaluar los programas y proyectos pero no lo son para acoplarse a la complejidad de las políticas públicas y su evaluación. La evaluación es todo un arte en donde la intuición puede resultar más efectiva que un manual de evaluación (si existiera) por lo que su gran desafío es determinar el modelo más propicio para evaluar cada programa o proyecto.