



# **EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: INCIDENCIA EN EL FORTALECIMIENTO DE LA DEMOCRACIA**

Universidad de Lanús, 1 de Agosto de 2017

**Prof. Dr. José L. Osuna.**

**Catedrático E.U. de Economía Aplicada, U. de Sevilla.**

**Presidente de la Sociedad Española de Evaluación de Políticas Públicas.**

**Asesor Científico del Instituto de Estudios de Economía, Evaluación y Empleo.**

**[jlosuna@us.es](mailto:jlosuna@us.es)**



Cátedra  
**CARLOS ROMÁN**  
de Evaluación de Políticas Públicas

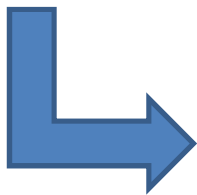


# ÁRBOL DE TEORÍAS DE LA EVALUACIÓN

CHRISTIE Y ALKIN, 2.008

LA EVALUACIÓN ES UN ÁMBITO REPLETO DE TEORÍAS, ENFOQUES Y MODELOS.

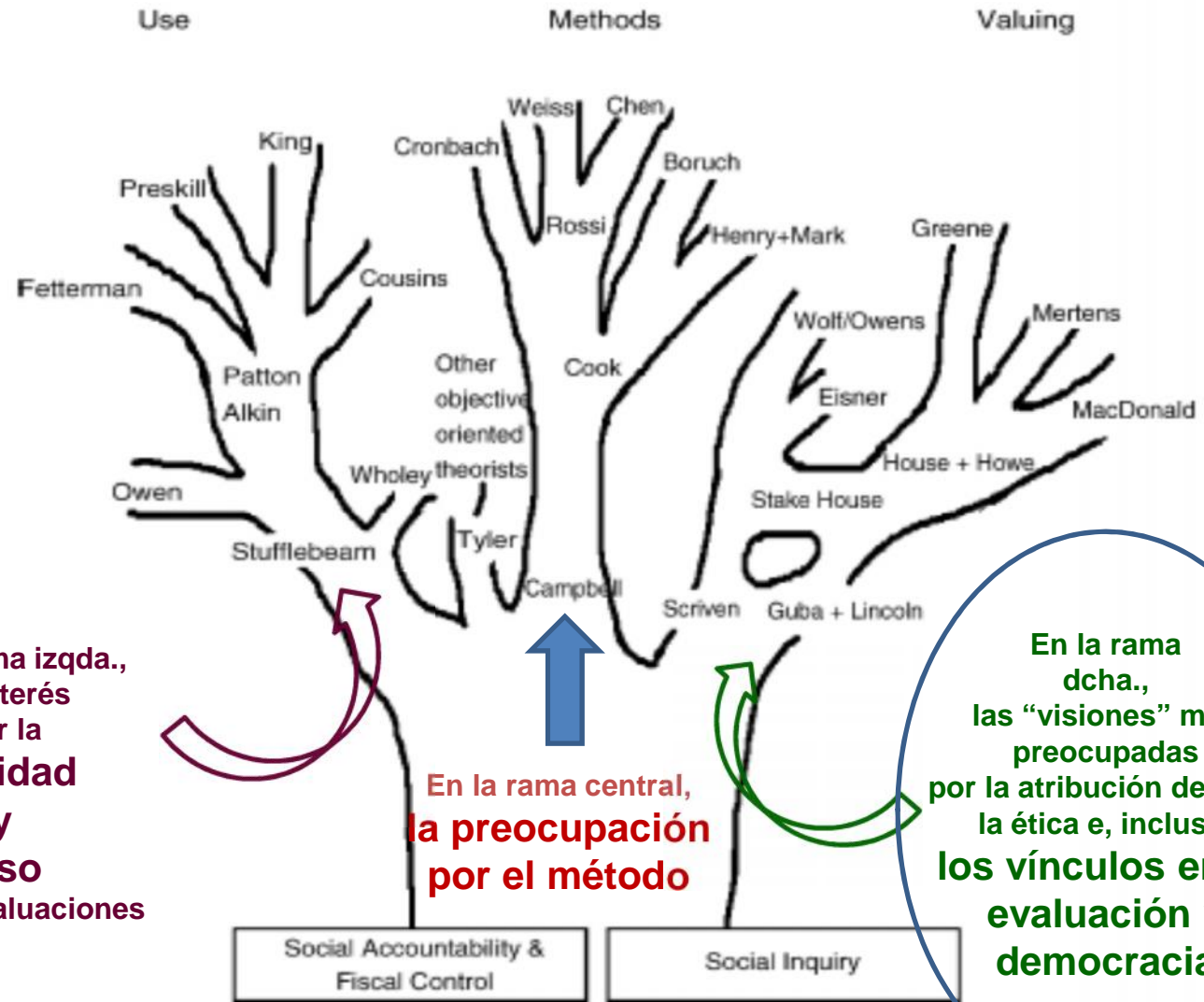
La “metáfora” del árbol de teorías de la evaluación permite advertir que las similitudes y diferencias entre los distintos enfoques y modelos giran en torno al grado de atención que en ellos se presta a tres elementos clave:



En la rama izqda., el interés por la utilidad y USO de las evaluaciones

En la rama central, la preocupación por el método

En la rama dcha., las “visiones” más preocupadas por la atribución de valor, la ética e, incluso, los vínculos entre evaluación y democracia



el tronco reposa en dos cimientos:  
la tradición en investigación social  
y

el interés por la rendición de cuentas y el control económico-fiscal.

.....“el aumento de riqueza, en lugar de beneficiar al conjunto social, está provocando un retorno a los niveles de desigualdad del siglo XIX. El capitalismo patrimonial está de regreso, más allá de que el origen de la fortuna se sitúe en la tierra, como ocurrió el siglo XVII; en la industria, en el XIX; o en el inmobiliario y financiero, como en el XX. Volvemos a la misma lógica de la acumulación y a la **economía dominada por las dinastías familiares.**”

**GEORGE SOROS**  
**FIN DEL MERCADO EFICIENTE**  
 “EL NUEVO PARADIGMA DE LOS MERCADOS FINANCIEROS.”  
 (Taurus, 2008)

“Reparar el actual sistema financiero no es la solución a las crisis”.  
 Es necesario cambiar el modo en que entendemos la economía, en que los economistas realizan las predicciones ..... tomando los métodos de las ciencias naturales; ésta metodología no es aplicable a ninguna ciencia social y menos aún a la economía, en la que no sólo influyen los datos objetivos, sino también las percepciones que se tienen de esos datos, y eso hace que la evolución de la economía y de los mercados sea impredecible en la mayoría de las circunstancias.

“el mercado no funciona como nos creíamos sino como nos temíamos”.  
 La solución a las anteriores crisis agravó la situación reforzando la ideología del “fundamentalismo de mercado” que defienden la teoría del equilibrio, que elimina la intervención del estado.

**UNA REFLEXIÓN  
 SOBRE LA ECONOMÍA  
 MUNDIAL:  
 CRISIS SISTÉMICA,  
 NO TIENE NADA DE  
 COYUNTURAL**

**NAOMI KLEIN**  
**FIN DEL CAPITALISMO SALVAJE**  
 “ESTO LO CAMBIA TODO”.  
 “ El capitalismo contra el clima”  
 (Paidós, 2015)

**THOMAS PIKETTY**  
**FIN DEL SUEÑO AMERICANO**  
 “EL CAPITAL EN EL SIGLO XXI”.  
 (Fondo de Cultura Económica, 2014)

.....“**el cambio climático**, su consecuencia más amenazante, **ha puesto fecha de caducidad a la maquinaria neoliberal**..... es necesario un cambio radical de nuestro sistema económico y político y esto desafía la lógica del crecimiento.” muchas de **las políticas del libre mercado fueron introducidas aprovechando momentos de intensa transformación social, desastres y confusión.** .....un año después pudimos comprobar esta teoría con **el hundimiento de Wall Street que serviría para lanzar políticas que de otro modo hubieran encontrado resistencia”**

**UNIÓN EUROPEA: “AUSTERICIO” ECONÓMICO,  
 CRISIS POLÍTICA, DESASTRE ÉTICO**  
 ➤ **Paro > 22 millones; “generación perdida”**  
 ➤ **Cumbre de Jefes de Gobierno cada 2 meses**  
 ➤ **“BREXIT”, referendum en el R.U.**  
 ➤ **Populismo xenófobo, crisis de refugiados**

**LA DESIGUALDAD ASESINA LA DEMOCRACIA**

ANTÓN COSTAS 2 NOV 2014 – EL PAIS

➤ **LA DESIGUALDAD ECONÓMICA PRODUCE DESIGUALDAD POLÍTICA.**

descapitaliza políticamente a los pobres; sus votos pierden influencia. Si medimos la igualdad política en términos de capacidad de acceso al poder, vemos que los políticos son más sensibles a las preferencias de los ricos que a las de los pobres.

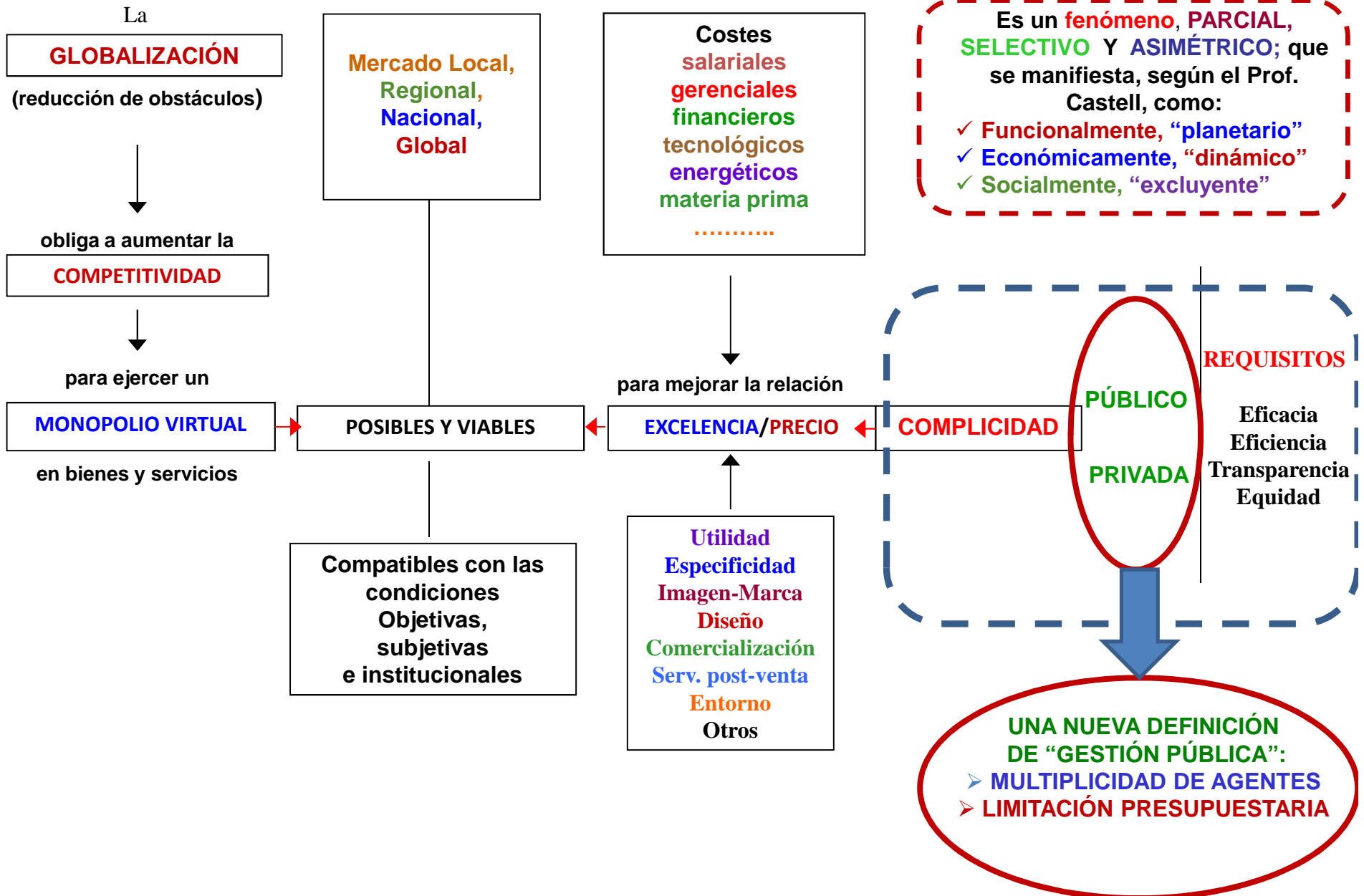
➤ **LOS POBRES SE AUTOEXCLUYEN POLÍTICAMENTE**, tienen poca propensión a votar, o no votan.

➤ **LA POLÍTICA POPULISTA SUSTITUYE A LA POLÍTICA DEMOCRÁTICA.**

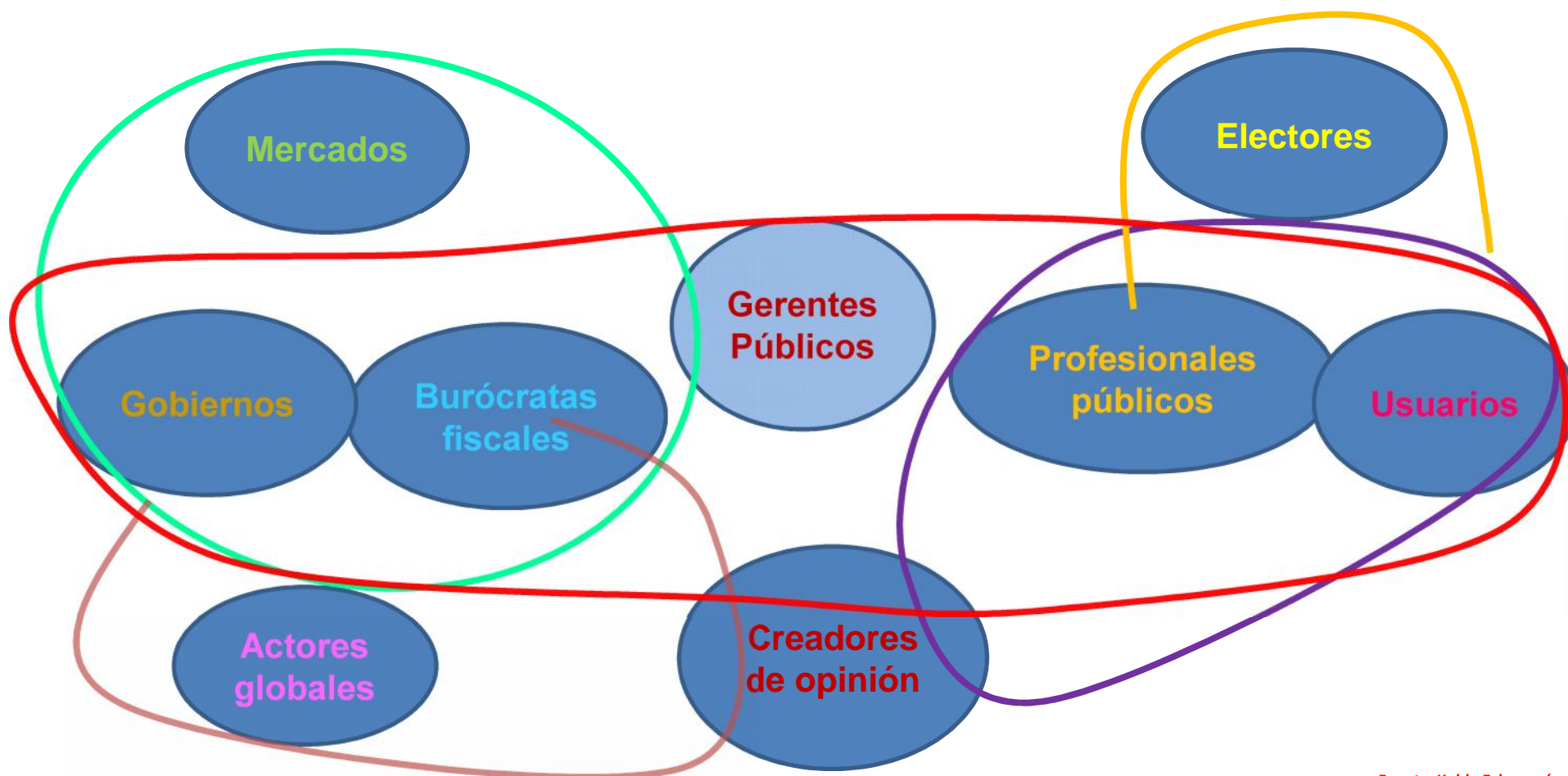
el discurso político introduce : nacionalismo, miedo a los inmigrantes, cuestiones religiosas de gran carga emocional para los pobres....

# Globalización

- **PROCESO ECONÓMICO**; inicialmente es político, social o cultural
  - **LIDERADO POR EL MERCADO**; las fuerzas que lo impulsan son las leyes de la acumulación de capital
    - Tiene **MÚLTIPLES FACETAS**: política, cultural, institucional, medioambiental...



## ACTORES Y COALICIONES EN TIEMPOS DE CRISIS



o Fuente: Koldo Echevarría

### FACTORES QUE CONDICIONAN LOS PROCESOS DE TRANSFORMACIÓN:

- CONVERGENCIA DE INTERESES Y PERCEPCIONES
- PODER POLÍTICO “VERSUS” PODER ECONÓMICO ( tiempo / espacio )
- CAPACIDAD DE ACUERDO INTERTEMPORAL MUY LIMITADA

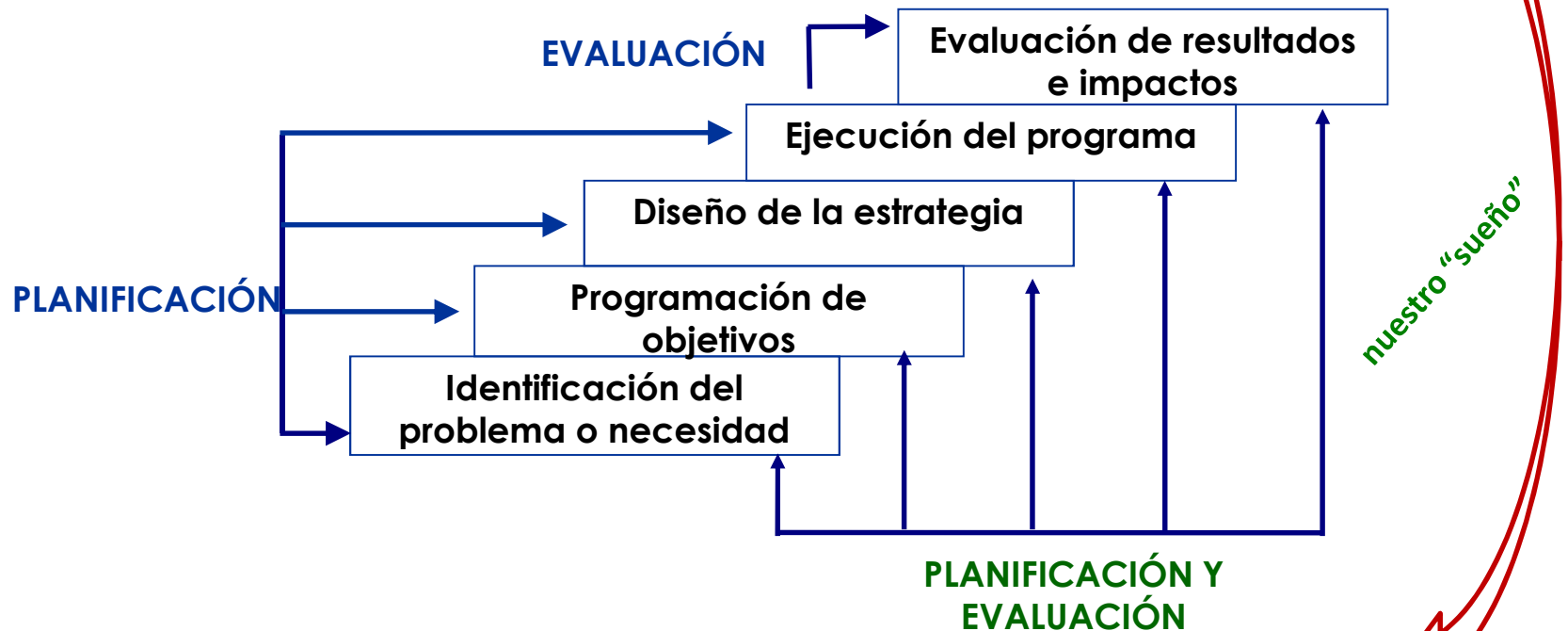
# Definiciones

Sin embargo,

➤ Consideramos que:

**LA EVALUACIÓN DEBE CONCEBIRSE COMO UNA HERRAMIENTA DE LA PLANIFICACIÓN**

La “clave” está en la conjunción de: **Planificación y Evaluación**



➤ Y, por ello, entendemos que:

**LA EVALUACIÓN DEBE ANALIZAR:**

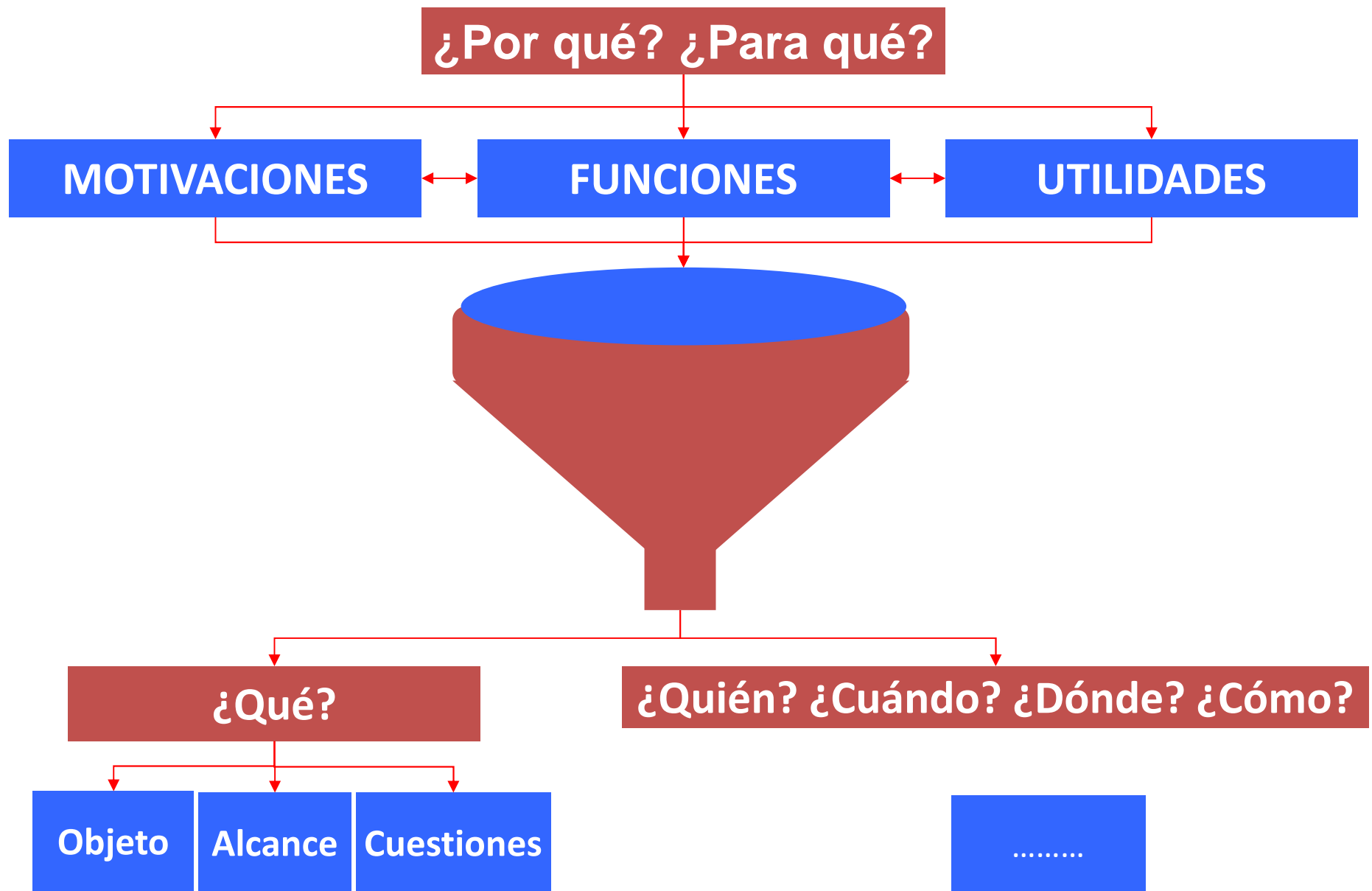
➤ **EL DISEÑO**

➤ **LOS SISTEMAS DE GESTIÓN Y SEGUIMIENTO**

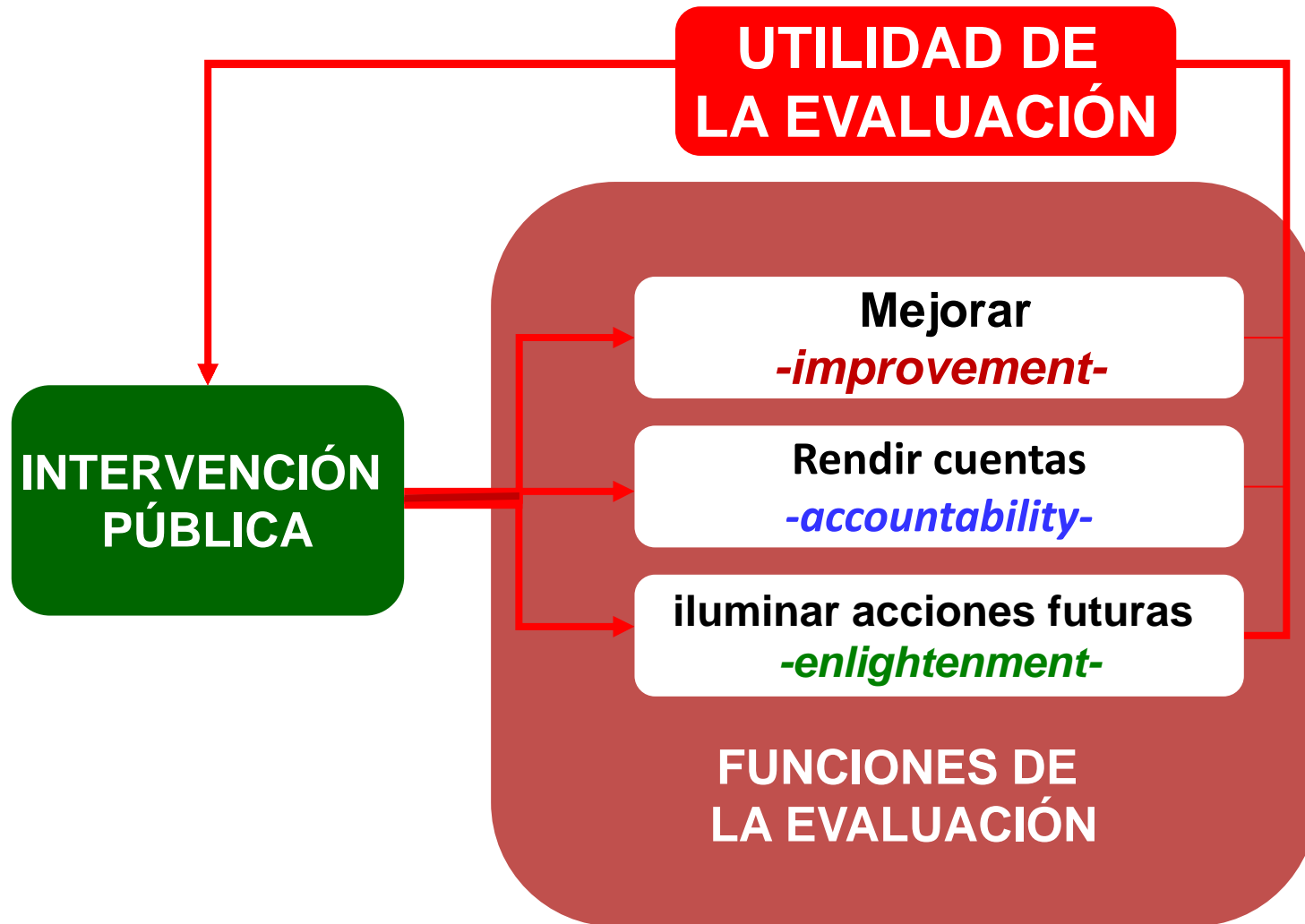
➤ **LOS PROCESOS DE EJECUCIÓN**

Pues, todos estos elementos condicionan los resultados de las políticas

# MOTIVACIÓN, FUNCIÓN Y UTILIDAD: DETERMINANTES DE LA EVALUACIÓN



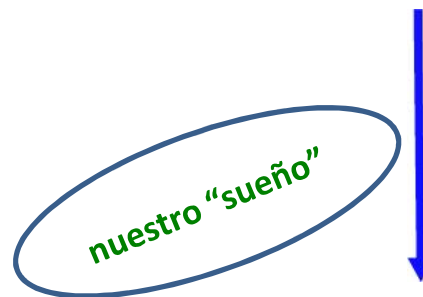
# EL PORQUÉ DE LA EVALUACIÓN: FUNCIONES Y UTILIDAD





# EL PARA QUÉ DE LA EVALUACIÓN : FUNCIONES Y UTILIDAD

- |   |  |
|---|--|
| ✓ <b>CONTROL DE LEGALIDAD Y FINANCIERO</b>  | gestión económica y financiera         |
| ✓ <b>RACIONALIZAR LA TOMA DE DECISIONES</b> | facilitar la elección de alternativas  |
| ✓ <b>FORMACIÓN DE LOS IMPLICADOS</b>        | mejora la gestión, ejecución y control |
| ✓ <b>GENERAR INFORMACIÓN</b>                | realizaciones, resultados e impactos   |
| ✓ <b>REFORMA DE LA ADMINISTRACIÓN</b>       | gestión flexible, eficaz y eficiente   |



**EVALUACIÓN COMO “CULTURA” / FORMA DE ENTENDER LA ADMINISTRACIÓN**

SOCIEDAD

# ENFOQUE INTEGRAL DE LA EVALUACIÓN

PROBLEMAS  
NECESIDADES

Nuestro "sueño"

RESULTADOS

ACCIÓN  
PÚBLICA

Retroalimentación

OBJETIVOS

INSTRUMENTOS

IMPACTOS

ADECUACIÓN

COHERENCIA

EFICIENCIA

EFICACIA

DIAGNÓSTICO/DISEÑO

GESTIÓN/PROCESO

VALORACIÓN DE  
EFECTOS

EVALUABILIDAD

EVALUACIÓN :

Interna - Externa - Mixta

EX-ANTE

IN ITINERE

EX-POST

Transparencia - Participación - Responsabilidad

## CUESTIONES A EVALUAR



**¡¡ TODAS !!**

**¿Qué HA PASADO?**

### Dimensión Descriptiva

Conocer qué es lo que está sucediendo como resultado de la aplicación de una política y medir los efectos producidos.

**¿Cómo SE PRODUCEN LOS CAMBIOS?**

### Dimensión Cognoscitiva

Estimar, conocer y comprender las relaciones causas y efecto

**¿Se está ACTUANDO DE FORMA CORRECTA?**

### Dimensión normativa

Se trata de emitir un juicio de valor

**¿Se puede ACTUAR MEJOR?**

### Dimensión instrumental

Efectuar recomendaciones sobre formas de mejorar la actuación pública.

## Enfoque Cualitativo

- ✓ El proceso de recogida de la información intensivo, con frecuencia combinando varios métodos de forma complementaria (observación, entrevistas, análisis de documentos).
- ✓ Se sustenta en reglas de comunicación y retroalimentación de información.
- ✓ La muestra de informantes no es estadística, ni representativa, sino una selección de miembros de diferentes grupos de la población que viene determinada por los objetivos del estudio.
- ✓ El foco de la investigación se centra también en la búsqueda de explicaciones subyacentes, percepciones, sentimientos y opiniones de los sujetos del estudio.
- ✓ El método de análisis es inductivo; abierto a la obtención de resultados inesperados, que no utiliza categorías preestablecidas. Se desarrollan conceptos y establecen las bases de teorías a partir de los datos, en vez de recoger datos para confirmar teorías o hipótesis.
- ✓ La relación entre el investigador y el sujeto de la investigación es flexible e interactiva.
- ✓ Existen unos objetivos generales y una metodología establecida; pero, la forma específica en que se desarrolla evoluciona a medida que avanza la investigación. Los primeros resultados van a condicionar la evolución posterior de la investigación.
- ✓ El proceso de la investigación se hace explícito; tanto en lo que atañe a la recogida, como al análisis de la información.

# La investigación social aplicada: finalidad, contenidos y metodología

## Finalidad:

Aproximación a la aplicación de técnicas de investigación cualitativa para la investigación social aplicada.

## Contenidos:

- ❑ La investigación social aplicada. 
  - 📄 Organización y fases de la investigación social.
  - 📄 Perspectiva, metodología y método.
  
- ❑ Principales técnicas de investigación:
  - 📄 Recopilación documental
  - 📄 Análisis de contenido
  - 📄 La observación
  - 📄 La entrevista
  - 📄 Grupo de discusión

## Metodología:

conjunto de métodos, que determinan el Modo de enfocar los problemas y buscar las respuestas.

El enfoque metodológico en una investigación social aplicada supone:

- 📄 Superación de la dicotomía teoría/práxis
- 📄 Pensamiento crítico (función desmitificadora)
- 📄 No imparcial (valoración “ideológica”)
- 📄 Perspectiva histórica/prospectiva y holística
- 📄 Diseño de una investigación orientada por una metodología participativa, flexible y plural.

# La Investigación Social Aplicada: fases del trabajo

■ La evaluación de las Políticas Públicas debe concebirse en el marco de la investigación social aplicada.



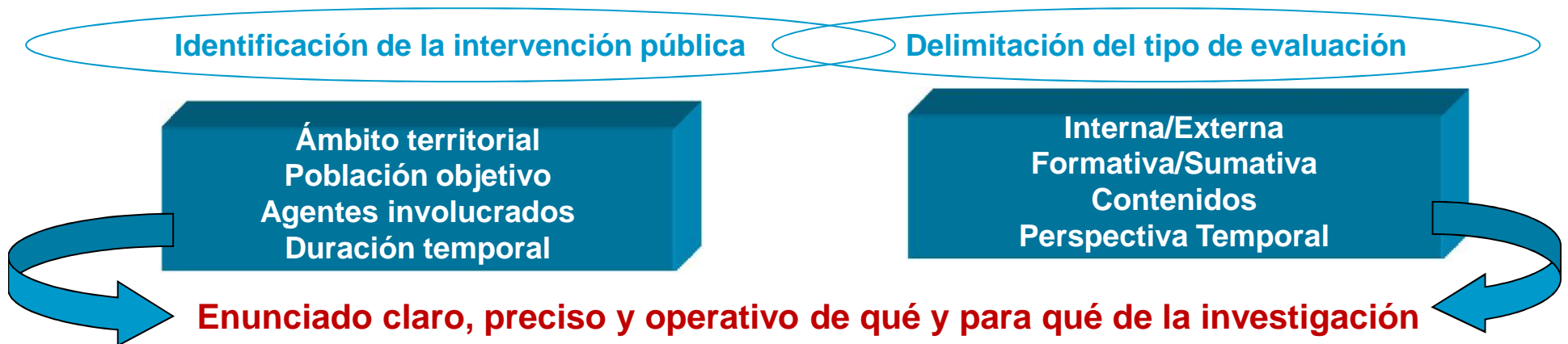
■ De este modo, la organización y fases en la que el evaluador de políticas y programas de empleo estructura su labor responde a esa dinámica.

## Fases

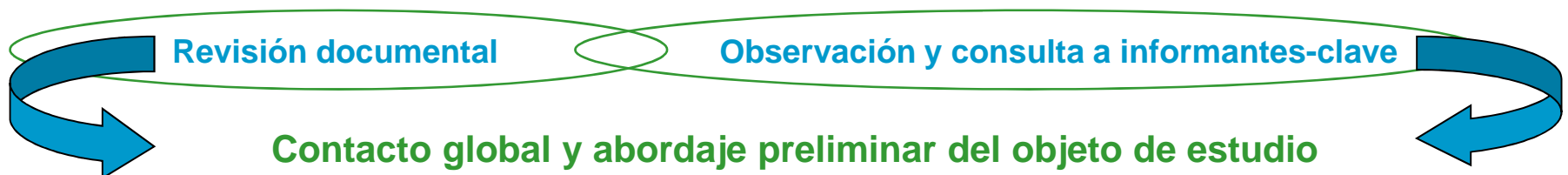
1. **Formulación de objetivos** de la investigación-evaluación
2. **Fase exploratoria**
  - Consulta y recopilación documental
  - Contacto global o primer abordaje (informantes clave)
3. **Diseño de la investigación**
  - ❖ Elaboración del marco teórico: determinación del modelo de evaluación
  - ❖ Elección de instrumentos metodológicos
4. **Trabajo de campo**
  - ✓ Determinación y diseño de la muestra
  - ✓ Prueba previa de instrumentos y procedimientos
  - ✓ Obtención y recolección de datos e información
5. **Trabajo de Gabinete**
  - ❑ Clasificación, análisis e interpretación
  - ❑ Elaboración del informe (resultado final de la investigación)

# 1. Introducción

## Fase 1: Formulación de objetivos de la investigación- evaluación

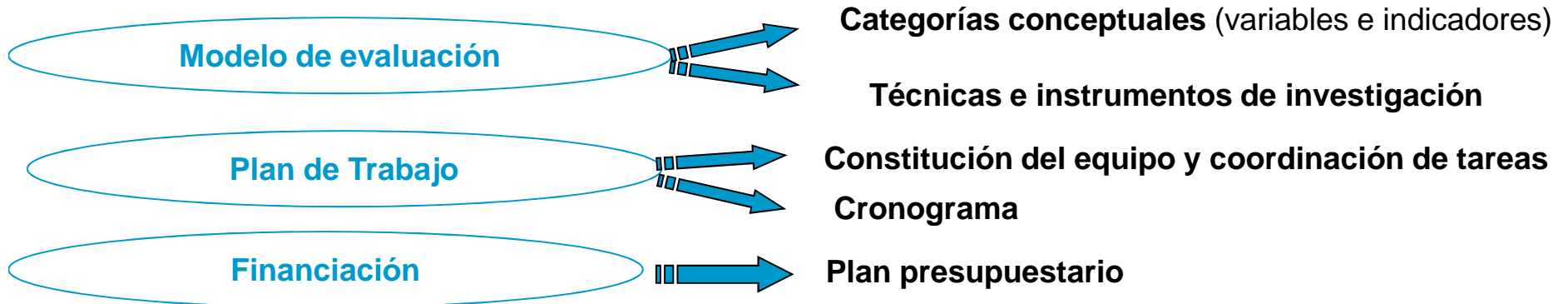


## Fase 2: Fase exploratoria

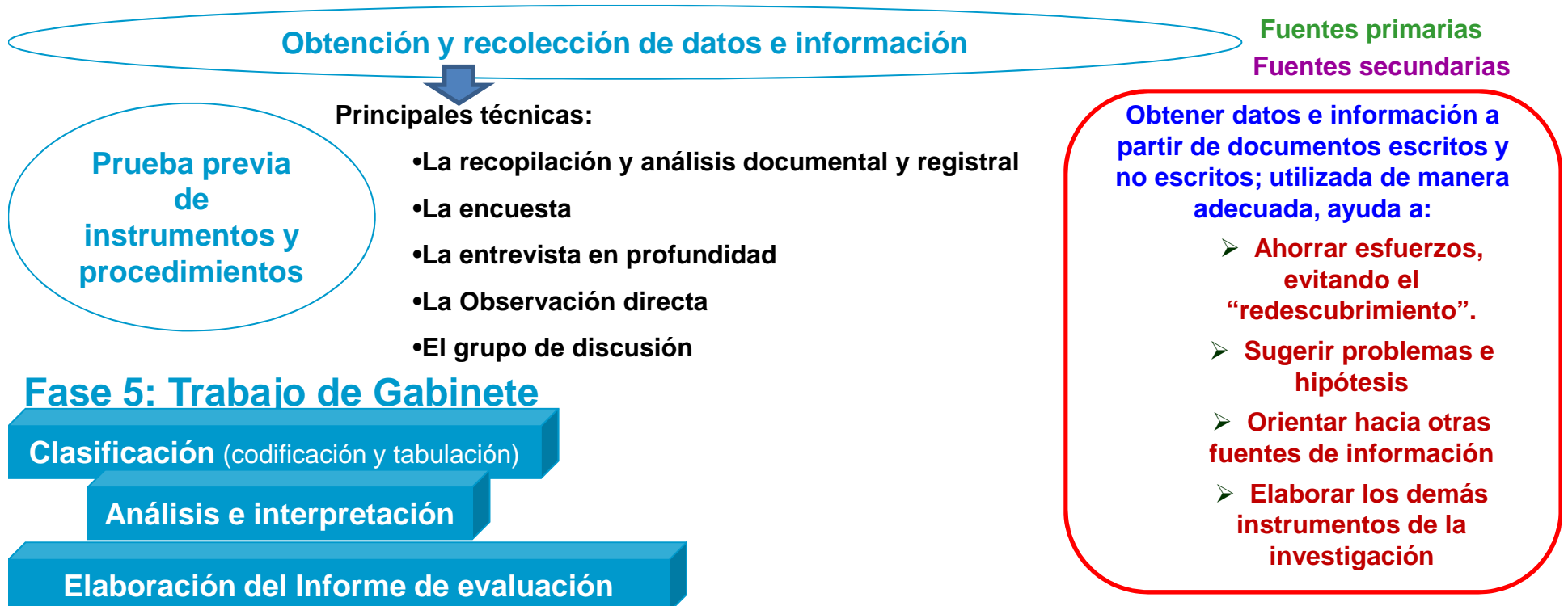


# 1. Introducción

## Fase 3: Diseño de la investigación-evaluación

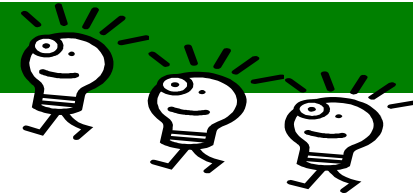


## Fase 4: Trabajo de campo





# Ideas Fuerza



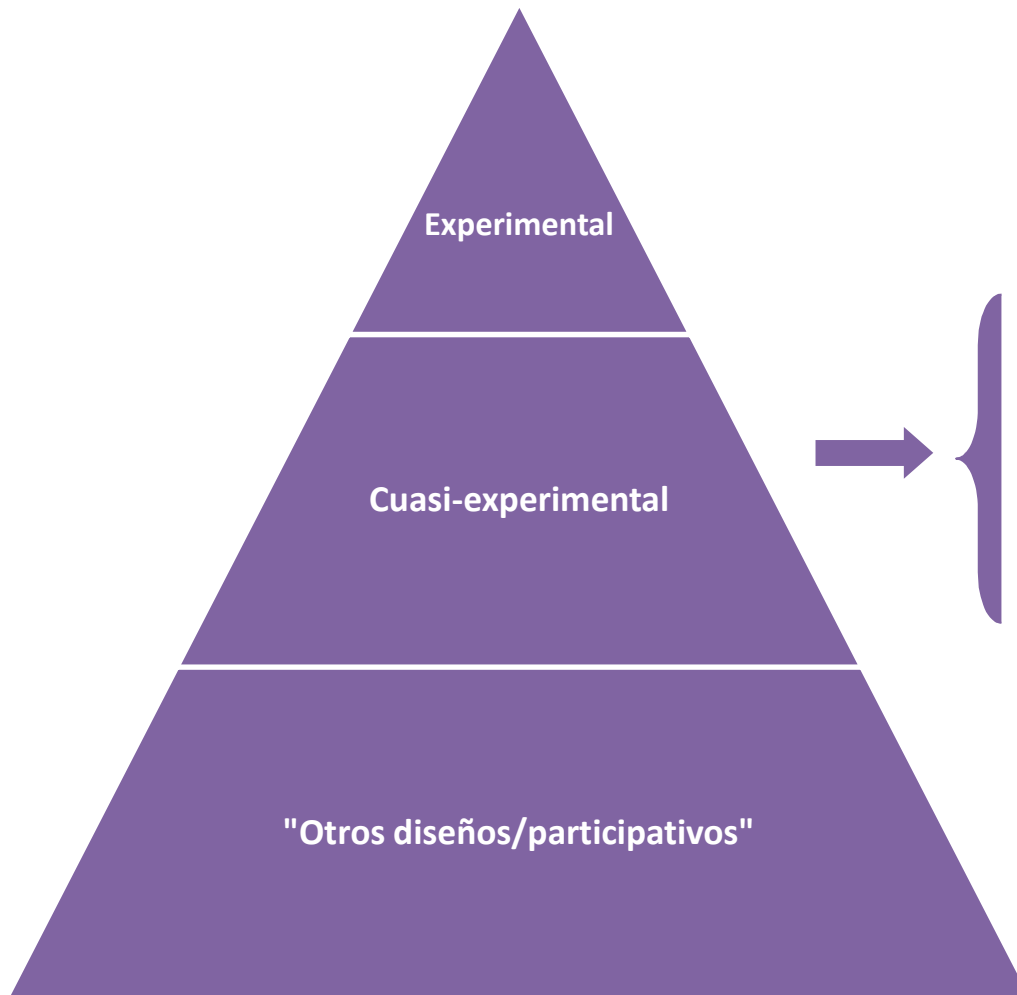
- ❑ No existe una definición única y universalmente aceptada de resultados e impactos, lo cual nos invita a estar atentos para tratar de conocer cómo se definen los resultados e impactos en cada contexto particular evitando malos entendidos.
  - ❑ Serán las preguntas que busquen respuesta con la evaluación las que determinarán si estamos ante una evaluación de resultados (productos y/o efectos) o de impactos.
  - ❑ Las diferentes definiciones de impacto pueden agruparse en dos: las que se alinean con la definición del CAD y dan prioridad al contexto y aquellas que se formulan a partir del efecto neto y la atribución causal optando por la consideración de un contrafactual y la aplicación de un método, el experimental.
  - ❑ La lógica de la intervención trata del conjunto de actividades puestas en práctica, de los resultados esperados y de su contribución al logro de los objetivos establecidos.
- ↓
- ❑ Las cadenas de resultados ofrecen una representación de la ruta de vínculos entre la intervención y sus efectos, facilitando el análisis causal y la contrastación de hipótesis de cambio durante la evaluación.
- ↓
- ❑ Las Teorías del cambio constituyen una explicación de las causas o razones que motivan que un determinado cambio ocurra. Éstas ponen énfasis en la redacción y las cadenas de resultados y los modelos lógicos lo hacen en su representación gráfica; siendo necesario contemplar ambas dimensiones (gráfica y explicativa).

SIN EMBARGO,  
la "batalla" continúa

## DISEÑO METODOLÓGICO

Gráfico:

Pirámide de "idoneidad de métodos"  
para la evaluación de resultados e impacto



Comparaciones pareadas (Matching)  
Métodos de variables instrumentales  
Discontinuidad en la regresión  
Métodos de doble diferencia  
Truncamiento de series temporales  
Comparaciones reflexivas

Fuente: Elaboración propia a partir de Baker (2000), Gertler et al. (2012)

# METODOLOGÍAS PARA EVALUAR LA EFICACIA Y LA EFICIENCIA

EXPLÍCITAS

NO EXPLÍCITAS

MICROECONÓMICAS

MACROECONÓMICAS

- 
- ESTUDIOS ANTES-DESPUÉS
  - EXTRAPOLACIÓN DE TENDENCIA
  - SHIFT-SHARE
  - TABLAS INPUT-OUTPUT
  - MÉTODO EXPERIMENTAL
  - MÉTODO CUASI-EXPERIMENTAL
  - COSTE-BENEFICIO
  - UTILIZACIÓN DE LOS PRECIOS DE LICITACIÓN, ADJUDICACIÓN Y EJECUCIÓN

- ENCUESTA
- ENTREVISTA
- OBSERVACIÓN DIRECTA
- INVESTIGACIÓN DOCUMENTAL

# Técnicas aplicadas en la investigación social

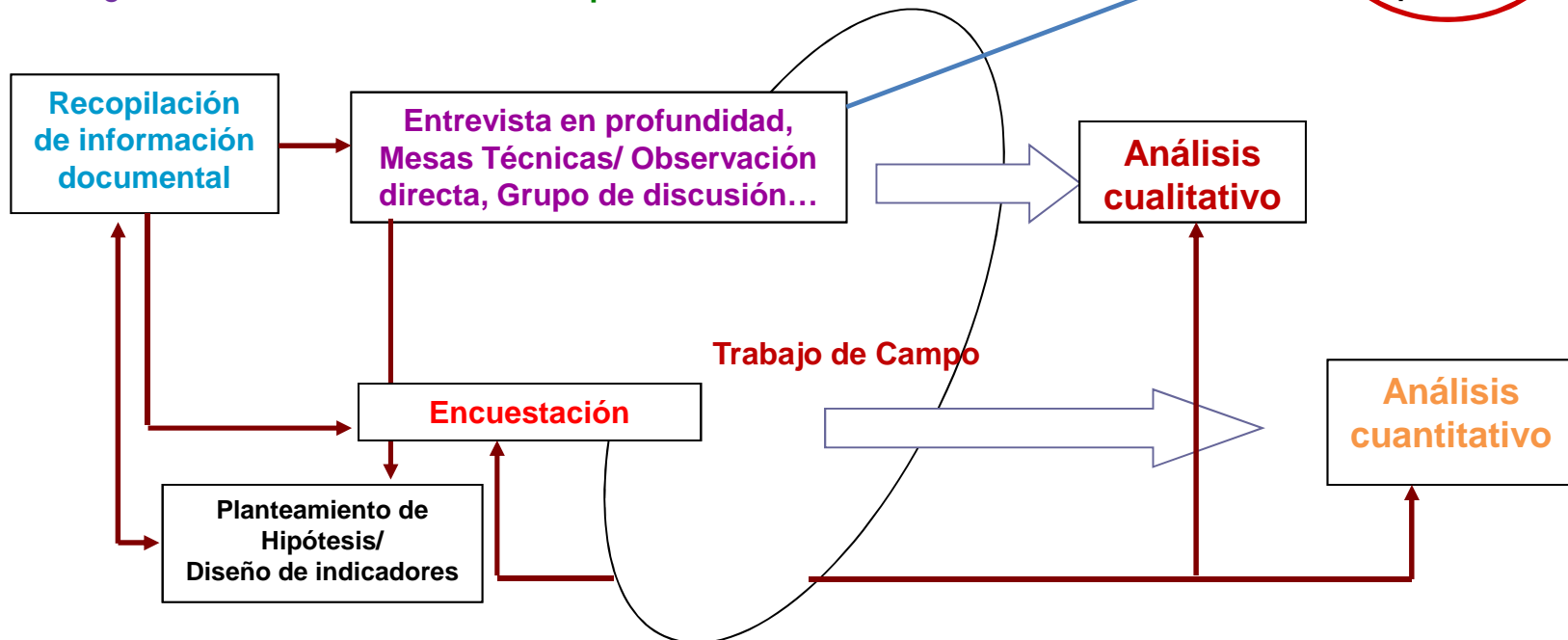
LES PARECE QUE,

¿este modelo NO ES REALMENTE UNA EVALUACIÓN?

¿ NO OFRECE CRITERIOS sobre los que juzgar los méritos de las consecuencias de la intervención?

¿ NO SE CENTRA en valorar una política en si misma?

“discurso social”  
de los partícipes  
sobre una  
determinada  
intervención  
pública.



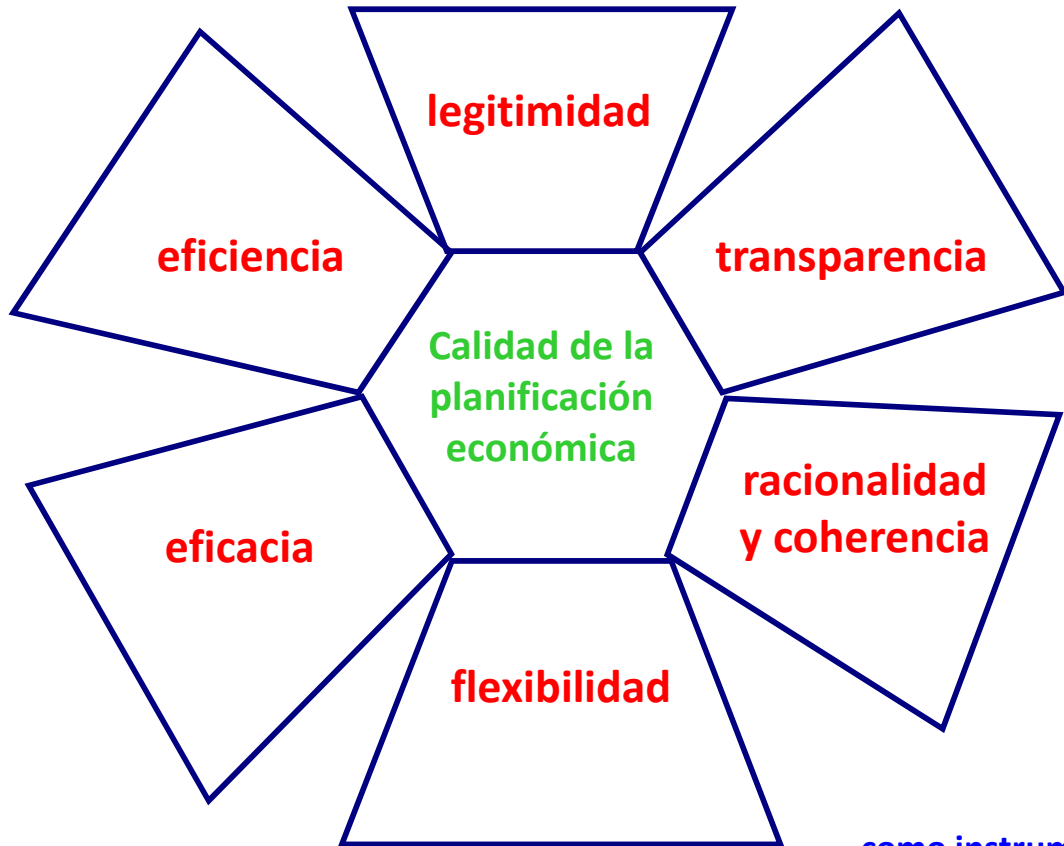
DISPONEMOS DE UNA HERRAMIENTA QUE, “ABRIENDO EL OBJETIVO”, SIN EL CORSÉ DE LA CUÁNTICA, CONTRIBUYE A DAR RESPUESTAS A LA NECESIDAD DE FORTALECER LA CALIDAD DE LA DEMOCRACIA; “NEXO” DE PREOCUPACIÓN EN TODOS LOS ANÁLISIS.

## LA EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

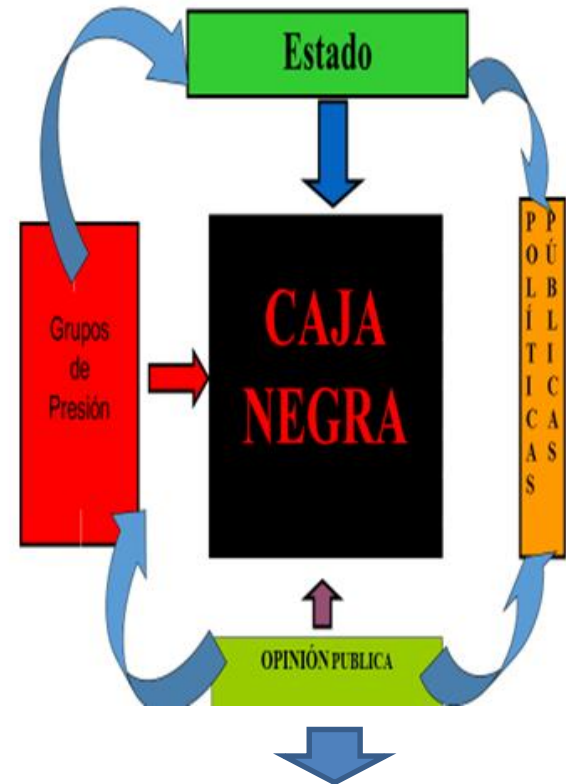
INCORPORADA DESDE EL PRIMER MOMENTO A LA PLANIFICACIÓN, EXAMINA DE UN MODO SISTEMÁTICO,

- ✓ IDONEIDAD DE LA LÓGICA Y DE LAS RELACIONES ENTRE ACTUACIONES, OBJETIVOS Y FINES,
- ✓ ADECUACIÓN DE LOS SISTEMAS ARTICULADOS PARA LA EJECUCIÓN DE LA POLÍTICA,
- ✓ GRADO DE ACEPTACIÓN Y CAPACIDAD DE LOS DECIDORES POLÍTICOS, GESTORES Y TÉCNICOS.

La **evaluación de políticas públicas** debe responder a los principios de:



como instrumento para una mayor calidad de la política económica



NUEVA "CULTURA" DE LA GESTION PUBLICA

PARA

SATISFACER LAS EXIGENCIAS DE INFORMACIÓN Y TRANSPARENCIA DE LOS AGENTES SOCIO-ECONÓMICOS:

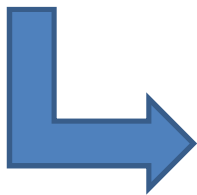
DE FORMA GENÉRICA, **INFORMA A LA SOCIEDAD EN SU CONJUNTO;**  
**Y, DE FORMA ESPECÍFICA, AL PODER EJECUTIVO.**

# ÁRBOL DE TEORÍAS DE LA EVALUACIÓN

CHRISTIE Y ALKIN, 2.008

LA EVALUACIÓN ES UN ÁMBITO REPLETO DE TEORÍAS, ENFOQUES Y MODELOS.

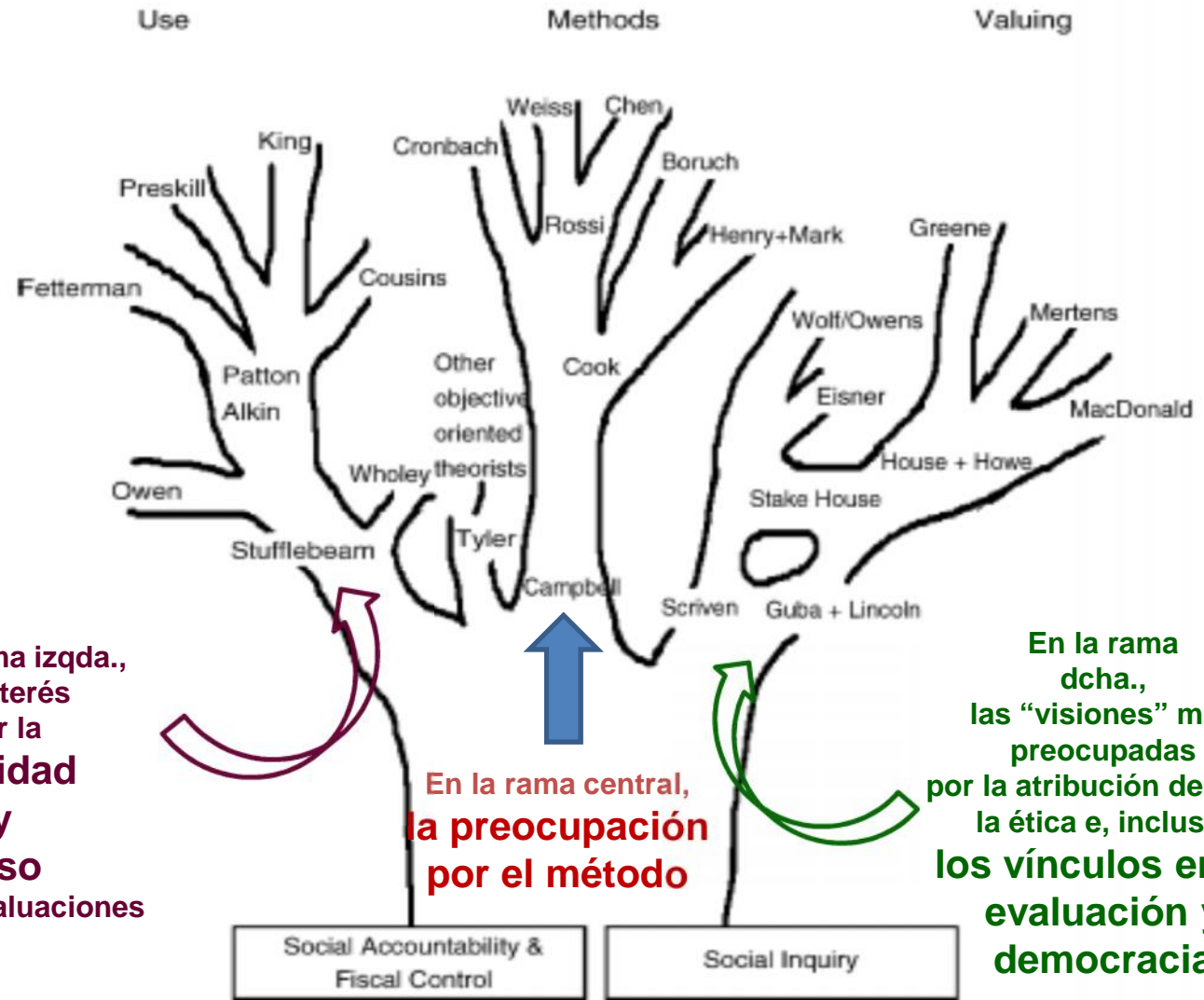
La “metáfora” del árbol de teorías de la evaluación permite advertir que las similitudes y diferencias entre los distintos enfoques y modelos giran en torno al grado de atención que en ellos se presta a tres elementos clave:



En la rama izqda., el interés por la utilidad y USO de las evaluaciones

En la rama central, la preocupación por el método

En la rama dcha., las “visiones” más preocupadas por la atribución de valor, la ética e, incluso, los vínculos entre evaluación y democracia



el tronco reposa en dos cimientos:

la tradición en investigación social

y

el interés por la rendición de cuentas y el control económico-fiscal.

# LIMITACIONES DE LA HERRAMIENTA

- **Las evaluaciones son costosas en tiempo y dinero.**

Mejora para la integración con el proceso de las políticas públicas

- **Los archivos están llenos de evaluaciones correctamente realizadas.**

Sin aprovechamiento práctico.

- **Falta de sincronía entre los tiempos de evaluación y los de decisión**

Ausencia de interés personal para quién toma las decisiones.

Necesidad de que sea tema de “agenda”.

- **Sorpresa ante resultados no previstos y utilización demagógica.**

Opacidad de datos  
y  
“arma arrojadiza”.

En este contexto el evaluador /a puede verse como **peón de una lucha de poder**, enarbolando la bandera de algún grupo

- ✓ “Tratar de descubrir quien tuvo la idea de evaluar y cuáles fueron sus fines” .
- ✓ “Conocer si tuvo detractores el proceso evaluativo y cuales fueron sus motivos”
- ✓ “Indagar si existe una verdadera intención de utilizar los resultados”

Weiss, 1975

Objetivos patentes  
y  
encubiertos de la  
evaluación

- ✓ **Aplazamiento en la toma de decisiones.**
- ✓ **Eludir responsabilidades.** (poner en “boca” de la evaluación la decisión tomada)
- ✓ **Relaciones públicas.** (autoelogio, prestigio, búsqueda de apoyos)
- ✓ **Cumplir con los requisitos de un donante.** (cofinanciación con evaluación)

