



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Lerma

Colección de **Materiales Didácticos**  
de la **División de Ciencias Sociales**  
y **Humanidades**

Evaluación de políticas públicas.  
**Una aproximación.**

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

**ISBN: 978-607-28-1062-4**





Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Lerma

Colección de **Materiales Didácticos**  
de la **División de Ciencias Sociales**  
y **Humanidades**

Evaluación de políticas públicas.  
**Una aproximación.**

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

**ISBN: 978-607-28-1062-4**



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**

RECTOR GENERAL

Dr. Salvador Vega y León

SECRETARIO GENERAL

Norberto Manjarrez Álvarez

COORDINADOR GENERAL DE DIFUSIÓN

José Lucino Gutiérrez Herrera

DIRECCIÓN DE PUBLICACIONES Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Bernardo Ruiz López

SUBDIRECTORA EDITORIAL

Laura Gabriela González Durán Juárez

SUBDIRECTOR DE DISTRIBUCIÓN Y PROMOCIÓN EDITORIAL

Marco Antonio Moctezuma Zamarrón



Casa abierta al tiempo

**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA**  
Unidad Lerma

RECTOR

Dr. Emilio Sordo Zabay

SECRETARIO

Darío Eduardo Guaycochea Guglielmi

DIRECCIÓN DE LA DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Pablo Castro Domingo

COORDINACIÓN DEL CONSEJO EDITORIAL DE LA DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y HUMANIDADES

Mónica Adriana Sosa Juarico

Evaluación de políticas públicas.  
**Una aproximación.**

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

*Edición y corrección:* Rebeca Ocaranza Bastida  
*Diseño y cuidado de la edición:* Luis Alberto Martínez López y Fernando Cantinca Cornejo  
*Formación y tipografía:* Sergio Cantinca Cornejo  
*Formación y tipografía e-Pub:* José Carlos Ramírez Palacios  
*Diseño de portada:* Pedro Mejía López

*Primera edición, 2017*

D.R. © Universidad Autónoma Metropolitana  
Prolongación Canal de Miramontes, núm. 3855  
Ex Hacienda de San Juan de Dios, Delegación Tlalpan, 14387,  
Ciudad de México.

Página-e: [www.ler.uam.mx](http://www.ler.uam.mx)

*Las opiniones expresadas en los textos son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan necesariamente la opinión de los compiladores o de las instituciones titulares de los derechos de autor.*

*Esta publicación no puede ser reproducida, ni total ni parcialmente, ni registrada en o transmitida por un sistema de recuperación de información, en ninguna forma ni por ningún medio, sea mecánico, fotoquímico, electrónico, magnético, electroóptico, por fotocopia, o por cualquier otro, sin el permiso previo, por escrito, de los editores.*

Hecho en México/*Made in Mexico*

**ISBN: 978-607-28-1062-4**

# Índice

<b>Introducción</b>	<b>11</b>
¿Qué es la política pública?	13
Los inicios del concepto	15
Evaluación, un acercamiento al concepto	21
Lo cuantitativo versus lo cualitativo	26
La matriz de marco lógico	39
Planeación estratégica	46
Sistemas de evaluación del desempeño (SED)	51
Evaluación interna	54
Evaluación externa	57
Evaluación integral	58
Metaevaluación	60
Diferencias entre los modelos experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales	63
Análisis transversal entre MML, PE y SE	66
<b>Conclusiones</b>	<b>71</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>73</b>





# **Evaluación de políticas públicas. Una aproximación**

*Dr. Carlos Ricardo Aguilar Astorga\**

\*Profesor-investigador de tiempo completo, adscrito al Departamento de Procesos Sociales de la Universidad Autónoma Metropolitana Unidad Lerma. [c.aguilar@correo.ler.uam.mx](mailto:c.aguilar@correo.ler.uam.mx)



## **Introducción**

Tal parece que hay un acuerdo de gobernar con los aportes de la evaluación de políticas, pero tal convención será diferente de acuerdo al tipo de evaluación con que se habrá de valorar algún programa o política pública. Ciertamente la evaluación de políticas se compone de características técnicas y habilidades específicas, pero más que nada es una arena de poder donde la legitimidad política desempeña un papel central. La evaluación está bien, siempre y cuando destaque los componentes de los diseñadores e implementadores, no así cuando los cuestiona. La evaluación es, ante todo, aprendizaje.

Los diferentes enfoques, métodos o tipologías de la evaluación no son meras fórmulas que se aplican indistintamente en contextos disímiles. Tal es el dilema entre los positivistas y los constructivistas, los enfoques cuantitativos y los cualitativos. La valoración de una política pública trae consigo dilemas que están todavía por encontrar un consenso. Mientras tanto, la necesidad de apegarse a evaluaciones de distinta índole cobra mayor fuerza.

El presente escrito es una indagación mínima sobre los contenidos para adentrarse al tema de la evaluación en políticas públicas. El texto comienza con

una breve descripción de lo que es la política pública para con ello retomar la fase de evaluación como objeto de estudio. Más adelante se aborda una breve descripción y análisis sobre los enfoques cuantitativos y cualitativos, de manera que sirvan al lector como referencia para abordar posteriormente los temas de manera más general. En seguida, se desarrolla el esquema del Sistema de Evaluación por Desempeño el cual se integra de tres componentes a saber: i) matriz de marco lógico, ii) planeación estratégica, y iii) sistema de indicadores. De alguna manera este es el punto central del trabajo por considerar su aplicabilidad en tanto sistema integral, razón por la cual su desarrollo cobra especial sentido. Más adelante se describen sucintamente los conceptos de evaluación integral y metaevaluación.

## ¿Qué es la política pública?

Para entender *qué son las políticas públicas* es necesario diferenciar dos conceptos que en nuestro idioma *no* tienen traducción: *politics* (política), *policies* (políticas). El primero se entiende como las relaciones de poder, los procesos electorales, las confrontaciones entre organizaciones sociales con el gobierno. El segundo tiene que ver más con las acciones, decisiones y omisiones por parte de los distintos actores involucrados en los asuntos públicos.

A lo largo de este trabajo hablaremos de “política” (en singular) –*politics*– para referirnos a las “relaciones de poder” (objeto de estudio de la ciencia política); y hablaremos de “políticas” (plural) cuando nos refiramos a las “políticas públicas” –*policies, policy*–. Esta es la clave para diferenciar la ciencia política (*Political Sciences*) de las ciencias de políticas (*Policy Sciences*).<sup>1</sup> No obstante, existe la política de las políticas públicas, que son las relaciones de poder en el proceso de las acciones de gobierno con la sociedad. Por tanto, lo anterior es aplicable a los diferentes sectores: política educativa, políticas edu-

<sup>1</sup> Harold Lasswell (1951) llamó a las ciencias de políticas como *Policy Sciences of Democracy*, pues a mediados del siglo xx la Guerra Fría hacía confrontar incluso los sistemas políticos, de modo que las políticas públicas fueron las ciencias de políticas de la democracia y permitieron que Estados Unidos proyectara al mundo que la democracia estaba de su lado y no del de los soviéticos.

cativas; política cultural, políticas culturales, política social, políticas sociales, etc. También podemos hablar de las relaciones de poder de algún sector: la política de las políticas económicas, la política de las políticas ambientales, etcétra.

**Cuadro 1**  
**Diferencias entre política y políticas**

<i>Política</i>	<i>Políticas (política pública)</i>
<i>Politics</i>	<i>Policies, policy</i>
Relaciones de poder	Relaciones de gobierno
Ciencia política	Ciencias de políticas
Política de las políticas públicas ( <i>politics of policy; policy politician</i> )	

Fuente: Elaboración propia.

Las políticas son el diseño de una acción colectiva intencional; el curso que toma la acción como resultado de las decisiones e interacciones que comporta son los hechos reales que la acción produce. En este sentido, las políticas son “el curso de acción que sigue un actor o un conjunto de actores al tratar un problema o asunto de interés. El concepto de políticas presta atención a lo que de hecho se efectúa y lleva a cabo, más que a lo que se propone y quiere. Las políticas se conforman mediante un conjunto de decisión, y la elección entre alternativas” (Anderson citado en Aguilar, 1992b: 27).

Las políticas se entienden como una declaración de intenciones, una declaración de metas y objetivos. Para Pressman y Wildavsky (1973): “las políticas son una cadena causal entre las condiciones iniciales y las futuras consecuencias: si  $x$ , entonces  $y$ ” (Pressman y Wildavsky, citado en Aguilar, 1992b: 24). Es decir, las políticas públicas son hipótesis; *v. gr.*, “si implementamos este curso de acción ( $x$ ), tendremos estas metas y objetivos cumplidos ( $y$ )”.

Las políticas son cursos de acción destinados a la solución de problemas, donde inclusive el no hacer nada es una acción que se tiene que tomar en consideración y poner en práctica o no. Para Rose (1967) y Pressman y Wildavsky (1973) las políticas denotan también las intenciones de las fuerzas políticas, particularmente las de los gobernantes, las consecuencias de sus actos; tienden a significar intenciones más que consecuencias. Las políticas se convierten en el resultado de una serie de decisiones y acciones de numerosos actores políticos y gubernamentales (Rose, Pressman y Wildavsky, citados en Aguilar 1992b: 25).

## Los inicios del concepto

Harold Lasswell es el referente en la materia de *ciencias de políticas*. En los años cincuenta definió la política pública como “disciplinas que se ocupan de explicar los procesos de elaboración y ejecución de las políticas [...] con base científica, interdisciplinaria y al servicio de gobiernos democráticos”, veinte años después en 1971 agregaría un punto crucial en la definición: “el conocimiento *del* proceso de decisión y el conocimiento *en* el proceso de decisión”. Lo primero, en referencia a las habilidades profesionales necesarias para

participar en la toma de decisiones públicas (conocer el proceso de decisión de la política); lo segundo, en cuanto a las habilidades científicas requeridas para contribuir a la invención de una teoría y práctica confiables (incorporar datos y teoremas de las ciencias en el proceso de decisión de la política con el propósito de mejorar la decisión pública). Es decir, había una diferencia entre “ciencia para comprender” (conocimiento del proceso de decisión) y “ciencia para decidir” (conocimiento en el proceso de decisión). Esta diferencia desarrolló dos tendencias de las políticas públicas: los *policy studies* (estudios de políticas) y el *policy analysis* (análisis de políticas).

Cuando se habla de política pública se hace alusión a los procesos, decisiones, resultados, pero sin que ello excluya conflictos entre intereses presentes en cada momento, tensiones entre las distintas definiciones del problema a resolver, entre diferentes racionalidades organizativas y de acción, y entre diferentes perspectivas evaluadoras; estamos pues ante un panorama lleno de poderes en conflicto, enfrentándose y colaborando ante opiniones y cursos de acción específicos.

Para los franceses Yves Meny y Jean Claude Thoenig (1992) el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que el de la acción de las autoridades públicas.

Otro uso del término política distingue lo que los ingleses designan con la palabra *policy*, ya sea un marco de orientación para la acción, un programa o una perspectiva de actividad. Así se dice que un gobierno tiene una política económica, o sea que realizan un conjunto de intervenciones, que elige hacer o no hacer ciertas cosas en un campo específico, en este caso, la economía. Es en este último sentido en el que cabe hablar claramente de política pública;



es decir, de los actos y de los “no actos comprometidos” de una autoridad pública frente a un problema o sector relevante de su competencia (Meny y Thoenig, 1992: 89).

En los años cincuenta y sesenta se consideraba que las políticas públicas (*policies*) eran variables dependientes de la actividad política (*politics*) (Roth, 2006: 13-14). Se suponía que las políticas no eran más que el resultado, el producto, la consecuencia de los gobernantes o de quienes estaban representados en el sistema mediante los partidos políticos. Es decir, las políticas eran las decisiones de los gobernantes para la solución de un problema en particular, y que sólo eran realizadas para legitimar su poder ante los gobernados.

Una política pública no es cualquier acción del gobierno que puede ser singular y pasajera en respuesta a particulares circunstancias políticas o demandas sociales. Dicho de otra manera, lo específico y peculiar de la política pública consiste en ser un conjunto de acciones intencionales y causales, orientadas a la realización de un objetivo de interés/beneficio público cuyos lineamientos de acción, agentes, instrumentos, procedimientos y recursos se reproducen en el tiempo de manera constante y coherente (con las correcciones marginales necesarias), en correspondencia con el cumplimiento de funciones públicas que son de naturaleza permanente, o con la atención de problemas públicos cuya solución implica una acción sostenida. La estructura estable de sus acciones, que se reproduce durante un cierto tiempo, es lo esencial y específico de ese conjunto de acciones de gobierno que llamamos política pública.

El carácter público de la política. Si bien las diferencias entre público y privado han dependido del momento histórico, resulta curioso y hasta para-

dójico que lo público sea asociado con lo gubernamental, como si los gobiernos tuvieran el monopolio de lo público.

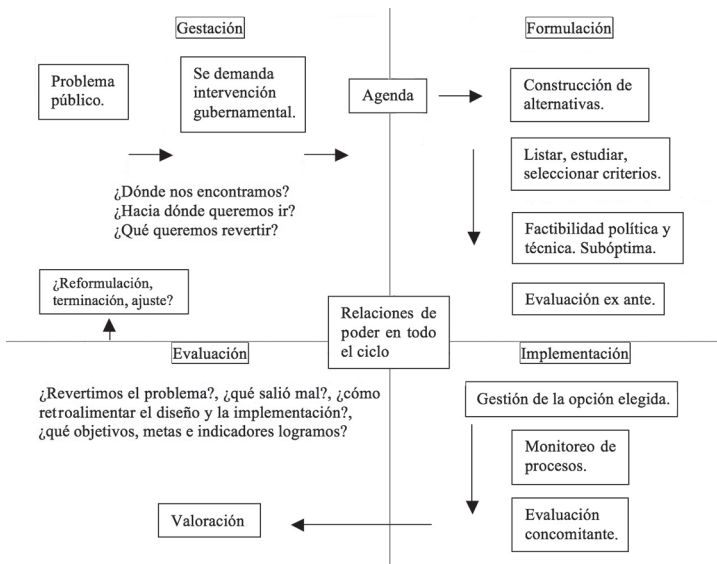
La política pública es hasta cierto punto un *pleonasm*o, pues desde los griegos la política era una actividad que se realizaba en la polis y no podía ejercerse sino en público (la familia era un espacio prepolítico y, por ende, privado; era el *oikos*). Público y política para los griegos era algo similar porque no había concepción de lo individual, la política era pública y lo público era político. Con Maquiavelo comienza a manifestarse un realismo de la política distinto del mundo helénico, se pone de manifiesto que la política está en manos de algunas élites y que la cosa pública, la *res pública*, no pertenece a todo público.

Una de las principales aportaciones de las políticas públicas es precisamente rescatar el carácter público de las políticas, es decir, la intervención de actores diferentes del carácter gubernamental en las políticas (sindicatos, organizaciones de la sociedad civil, empresas, iglesias, asambleas vecinales, etc.). Este ámbito público es el campo en el cual los ciudadanos individuales, por sí mismos o a través de los voceros de sus organizaciones, hacen política y hacen las políticas (Aguilar, 1992a: 28).

Ahora bien, gobernanza o gobernación es un concepto central para entender nuestra materia; implica el proceso de dirección de la sociedad o el proceso mediante el cual sociedad y gobierno definen su sentido de dirección, los valores y objetivos de la vida asociada, que es importante realizar; y definen su capacidad de dirección, la manera en que se organizarán, se dividirán el trabajo y disminuirán la autoridad para estar en condiciones de realizar los objetivos sociales deseados (Aguilar, 2005: 28-29).

En el caso de la presente guía proponemos un modelo simbiótico basado en diferentes autores. En él se pueden ver cuatro grandes fases de la política

**Cuadro 2**  
**Fases y subfases de la política**



Fuente: Adaptado de Aguilar y Lima (2009).

(incluyendo sus componentes más importantes), gestación, formulación, implementación y evaluación.<sup>2</sup>

Esta descripción gráfica permite ver una “fotografía” de este complejo proceso de decisiones. Desarrollamos el modelo de *ciclo* (fases o etapas) por considerarlo explicativo, pero de ninguna manera debe entenderse como algo estático y que forzosamente tenga un solo orden. En la realidad, las fases de la política tienden a desdibujarse, superponerse y entremezclarse (Parsons, 2009); es más, pensar en un modelo infalible y un concepto único sería algo cercano al fanatismo. La política pública *no* es una simple sumatoria: gestación, formulación, implementación y evaluación = política pública ( $G + F + I + E = PP$ ). Se basa más bien en el principio aristotélico de “la suma es mayor a las partes”; la política pública va más allá de sumar  $G + F + I + E$  Luis Aguilar lo advierte fehacientemente:

Las etapas del proceso denotan sólo los componentes lógicamente necesarios e interdependientes de toda política, integrados a la manera de proceso, y de ninguna manera eventos sucesivos y realmente separables. En la práctica las “etapas” pueden sobreponerse y suponerse o atrasarse, repetirse. Separar en diversos tramos la elaboración de una política es algo artificial y puede ser hasta desviante, si deja la impresión o recomienda que se proceda etapa tras etapa, prohibiendo avanzar a la subsiguiente a menos que se haya completado la precedente. En suma, la separación analítica no debe ser confundida con una separación real, una secuencia temporal (Aguilar, 1992c: 15).

<sup>2</sup> Las dos últimas no son explícitas en el texto *Los ocho pasos para el análisis de las políticas públicas* de Bardach. Sin embargo, *Implementation Game* (1977) es un clásico del estudio de la implementación.

Queda claro que una política pública busca revertir una situación indeseada, dar solución a un problema considerado público, por el hecho de ser pertinente para la intervención gubernamental (lo que lo diferencia de un problema privado o doméstico). Lo que busca la evaluación es cómo en las diferentes etapas de la política pública ese problema identificado se va revirtiendo. Para acercarnos más al concepto reflexionaremos muy tácitamente sobre qué es la evaluación.

### **Evaluación, un acercamiento al concepto**

Tal como vimos en el apartado anterior, Wildavsky define la política pública como “si  $x$ , entonces  $Y$ ”. Es decir, la política pública es una hipótesis, por tanto, la evaluación es la comprobación de la hipótesis, es hacer una valoración sobre si el factor causal  $x$  consigue –y con qué alcance– a  $Y$ . Desde luego que la forma en que ello se entiende tiene un claro enfoque positivista, sin embargo, un aspecto central en el desarrollo de la disciplina tiene como centro explicativo las relaciones causa-efecto, sin dejar de considerar las aportaciones constructivistas y de otras corrientes teóricas que han contribuido de manera significativa a la política pública. “La evaluación consiste en la realización de una investigación, de tendencia interdisciplinaria, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar, mediante la aplicación de un método sistemático, el nivel de logros alcanzado (resultados e impactos) por las políticas y programas públicos, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones para mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2009: 10). Sin embargo, la evaluación es la fase menos desarrollada de la política pública, justamente por las carac-

terísticas técnicas constitutivas (pareo, análisis longitudinal, existencia de bases de datos, líneas basales, etcétera).

Cardozo (2006) desarrolla una tipología de la evaluación:<sup>3</sup>

### **Cuadro 3** **Tipos de evaluación**

<i>Tipo de evaluación</i>	<i>En qué consiste</i>
De objetivos	Analiza si éstos han sido definidos con precisión.
De pertinencia	Vincula los objetivos del programa con los problemas que les dan origen.
De coherencia	Relaciona los objetivos con los medios para alcanzarlos.
De contexto	Revisa las condiciones en que se ha producido la aplicación de la política o programa, así como los procesos de interacción del programa y su entorno.
De insumos o de medios	Analiza la cantidad y calidad de los recursos empleados y verifica si han estado disponibles en el lugar y tiempo preestablecidos.

<sup>3</sup> Para mayor indagación en el tema de evaluación de políticas sociales Myriam Cardozo Brum tiene dos textos relevantes: *La evaluación de políticas y programas públicos. El caso de los programas de desarrollo social en México* (2009), editado por la Cámara de Diputados y Miguel Ángel Porrúa; y *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social* (2009), editado por la UAM.

De proceso	Revisa los mecanismos que permitieron la transformación de insumos en resultados.
De realizaciones, resultados o productos	Intenta apreciar los productos o servicios generados por la actividad evaluada.
De eficacia	Verifica si los resultados han permitido lograr los objetivos.
De metas	Analiza lo logrado en comparación con lo planeado.
De eficiencia	Relaciona los resultados con los esfuerzos realizados para lograrlos (costo-beneficio, costo-eficacia).
De efectos	Mide las consecuencias de los resultados.
De impacto	Se refiere al impacto global, provocado por la combinación de efectos atribuibles al programa, sobre la problemática que justifica la existencia de la actividad.
De satisfacción	Determina el grado en que la población considera satisfecha su necesidad o resuelto su problema.

---

Fuente: Elaboración propia con base en Cardozo (2006).

Podemos decir que la reformulación de la política pública (y por ello decimos que es un ciclo) va en función directa al tipo de evaluación que

hagamos. No es lo mismo reformular la política si se considera la evaluación de metas más que la de impactos, ambas distan mucho en su explicación.

La evaluación implica una estimación para así determinar, fijar, apreciar o calcular el valor de alguna cosa. En cuanto a programas se refiere, sirve para conocer “qué es lo que ha hecho el gobierno, de qué forma y por qué se ha hecho de esa manera” (Vollet y Hadjab, 2008: 17), analizando con ello alcances, expectativas y límites. Dicho de otro modo, verifica que la norma o los medios administrativos y financieros permitan observar si el problema público se ha revertido o, al menos, en qué medida lo ha hecho. Cardozo lo sintetiza “como una investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada”, resaltando la importancia atribuida a la emisión de un juicio valorativo sobre dicha actividad (2006: 43-44).

Desde luego que el enfoque teórico es la base de su diferenciación, destacan los enfoques positivistas y constructivista. Los primeros reiteran su carácter *científico* y con ello la objetividad y su lejanía con criterios morales; se sustentan en la confiabilidad de los instrumentos, la estandarización de los procesos, la generalización de los resultados, la exaltación de la cuantificación y la primacía conferida a los métodos experimentales, es decir, suponen mayor objetividad. Por otro lado, en el enfoque construccionista o constructivista la realidad conlleva asociaciones causa-efecto más diversas y hasta contradictorias donde existen múltiples realidades (no una única y objetiva) propias de la experiencia de cada uno de los actores participantes,



mismas que se pueden captar a través de los distintos métodos de las ciencias sociales, incluyendo los métodos cualitativos, así como también la estadística, analizando la articulación entre lo micro y lo macro, lo formal y lo informal. Pero lo más relevante es que cada evaluación requiere una amplia participación social para la “construcción” de su objeto de estudio (no su estandarización) siempre diferente de cualquier otro y, en consecuencia, la selección de una estrategia y métodos adecuados para su estudio específico. En consecuencia, la visión constructivista nunca podrá ofrecer una receta detallada de métodos aplicables en todos los casos, sino una presentación amplia de las posibilidades. Dicho lo anterior podemos entender la evaluación como un instrumento indispensable para dar seguimiento a indicadores, metas y objetivos de las políticas públicas. Se trata de estudios que pretenden ubicar factores indeseados de la intervención en un asunto que se está tratando. Desde luego que es un análisis de la información disponible (y construida) con el fin de aplicar criterios a esos factores indeseados que obstruyen los logros generales y parciales. Rubio (2012) sugiere un grupo de preguntas para decidir las herramientas a utilizar en la evaluación: ¿cuál es el propósito de la evaluación, es decir, qué decisión será informada por la evaluación?, ¿qué clases de información son necesarias para tomar la decisión?, ¿en qué fase de la vida del programa se llevará a cabo la evaluación?, ¿qué tan rápido se necesita esta información?, ¿cuál es la audiencia para la información proveniente de la evaluación? y ¿qué recursos están disponibles para realizar la evaluación? (Rubio, citado en Martínez, 2013: 15). ¿De qué depende el éxito de una evaluación? Primero de no considerar que se trata de una fórmula infalible que dará los mismos resultados en diferentes contextos. La evalua-

ción no es un asunto meramente técnico, sino que indudablemente es un asunto político que depende de la correlación de fuerzas de los actores involucrados, por ello, son indispensables la independencia y la autonomía del (grupo) evaluador. Otro factor a considerar es el tiempo con el que se cuenta para el estudio, pues en muchas ocasiones la necesidad de los diseñadores o los implementadores de mostrar resultados o de encontrar explicaciones lleva a valoraciones incompletas y hasta complacientes.

Por tanto, una evaluación deseable es aquella que no sólo consigue relevancia en la información obtenida, sino que sus insumos se insertan en acciones correctivas concretas a lo largo de un tiempo necesario (que trascienda cambios de gobierno, por ejemplo).

### ***Lo cuantitativo versus lo cualitativo***

Se señaló en párrafos previos que son los marcos teóricos los que determinan el enfoque de evaluación, por tanto, escoger entre lo cuantitativo y lo cualitativo (o bien entre lo mixto y lo integral) responde al mismo criterio. Es claro que un primer “filtro” entre estas posturas responde a la formación del evaluador más que a la naturaleza del objeto a evaluar. Como veremos a continuación, las diferencias entre uno y otro son significativas y determinantes en sus hallazgos. Afortunadamente es creciente la idea de integralidad en los enfoques; sin embargo, la administración pública en México tiene largo recorrido para institucionalizarla.

En el cuadro 4 vemos la diferencia entre los conceptos básicos de las evaluaciones cuantitativas y cualitativas.

**Cuadro 4**  
**Conceptos básicos entre evaluación cuantitativa y cualitativa**

<i>Cuantitativa (dominante)</i>	<i>Cualitativa (emergente o alternativa)</i>
a) Macro	a) Micro
b) Deductiva	b) Inductiva
c) Estructuras (leyes)	c) Procesos (contingencias)
d) Descripción	d) Interpretación
e) El investigador está fuera del objeto de estudio	e) El investigador se inserta en el objeto de estudio
f) Entendimiento (correlación)	f) Comprensión (pluricausalidad)
g) <i>Etic</i>	g) <i>Emic</i>

Fuente: Elaboración propia con base en Norman K. Denzin e Yvonna S. Lincoln (eds.) (2005).

Como podemos notar, las metodologías tienen claras diferencias. Mientras que la primera (la cuantitativa) opta por la perspectiva macro, la segunda (la cualitativa) lo hace por la micro; lo cuantitativo se basa en la deducción, lo cualitativo lo hace inductivamente; en tanto que lo cuantitativo busca que haya casi una variabilidad mínima plasmada en leyes, es decir, aspectos que puedan repetirse como “ley”, lo cualitativo toma en consideración las contingencias, el contexto, por tanto, da mayor preferencia a los procesos. Lo primero, es decir, lo cuantitativo, trata de explicar *qué* sucede, lo segundo *por qué* sucede. En lo cuantitativo el investigador o grupo de investigadores marcan distancia del objeto de estudio por temor a “contaminar” la obser-

vación con subjetividades e involucramientos emocionales, sin embargo, en lo cualitativo el investigador “forma parte” de lo que estudia para “acercarse” más a lo que considera real. En lo cuantitativo se busca entender mediante la descripción de correlaciones, mientras que lo cualitativo no es ajeno a las correlaciones pero agrega criterios multifactoriales y no lineales. Por un lado, el concepto *etic* implica la visión cuantitativa del “extraño”, del ajeno, del que está por fuera; en el *emic* la valoración evaluativa surge desde “dentro”, del involucramiento con el fenómeno observado.

En ambos casos hay un paradigma dominante: por el lado de lo cuantitativo están el positivismo y pospositivismo; en cuanto a lo cualitativo están el constructivismo y la teoría crítica. El siguiente cuadro ilustra lo anterior de mejor manera.

**Cuadro 5**  
**Paradigmas de lo cuantitativo y lo cualitativo**

<i>Paradigma</i>	<i>Pospositivismo</i>	<i>Constructivismo y teoría crítica</i>
Objetivo	Leyes, explicación, predicción.	Entendimiento desde la experiencia del sujeto.
Naturaleza	La hipótesis se verifica estadísticamente.	Consenso social (acuerdo).
Acumulación	Los comportamientos se pueden generalizar.	Los comportamientos se dan a partir de contextos.
Conocimiento con base en	Objetividad.	Subjetividad.

---

Valores	Investigador y sujeto están diferenciados.	Investigador y sujeto se relacionan (por tanto, forman parte del dato).
Posicionamiento	Cuantitativo (hegemónico).	Cualitativo (alternativo, emergente).

---

Fuente: Elaboración propia con base en Egon G. Guba e Yvonna S. Lincoln (1994).

De lo anterior queda claro que el enfoque pospositivista busca una verdad única y objetiva con un método similar al de las ciencias físico-naturales, por tanto, considera que todos los programas (o en su mayoría) deben ser evaluados de manera similar. Identifica al método experimental como la forma más rigurosa y “científica” de esclarecer si hay o no impactos en un programa. Por su especificidad técnica opta por el involucramiento de expertos –sobre todo de índole económica– en detrimento de la participación social en las evaluaciones.

Del lado del énfasis constructivista se opta por verdades múltiples y subjetivas, lo cual requiere diversidad de métodos para su observación; por ello, considera que una evaluación tiene criterios específicos, pero no es *estandarizable* justamente por el multicentrismo del fenómeno que se valora. Dicho en palabras más llanas, es más artesanal, aunque el enfoque cualitativo no pierde de vista la necesidad de adaptación, pero en la mayoría de los casos tiende a la automatización. Si bien la evaluación cuantitativa opta por lo experimental, el enfoque cualitativo pone de relieve su alto costo, pero sobre todo el de los resultados derivados de la necesidad de establecer un

grupo testigo y otro de tratamiento, lo cual implica connotaciones éticas cuestionables desde la perspectiva cualitativa. Por otro lado, este tipo de evaluación favorece las relaciones sociales al involucrar la participación ciudadana en las valoraciones del análisis; del mismo modo se sustenta en equipos multidisciplinares.

**Cuadro 6**  
**Métodos de evaluación**

<i>Cuantitativos</i>	<i>Cualitativos</i>
Árboles de decisión	Observación
Análisis financiero	Encuestas
Análisis costo-eficacia	Entrevistas
Análisis costo-beneficio	Delphi*
Teoría de juegos	<i>Benchmarking</i> *
Ecuaciones en diferencias	Escenarios prospectivos*
Teoría de colas	Análisis de textos
Modelos de simulación	Estudios de caso*
Cadenas de Markov	Monografías*
Programación (lineal, no lineal)	

\* Pueden ser considerados tanto cuantitativos como cualitativos.

Fuente: Elaboración propia con base en M. Cardozo (1993).

A continuación presentamos una breve explicación de los métodos de evaluación:

*Árboles de decisión.* Es una herramienta para la toma de decisión; consiste en una estructura ramificada que permite la predicción de opciones posibles, de modo tal que se pueden visualizar y calcular riesgos y expectativas. Es un método cuantitativo porque las opciones desarrolladas tienen ponderaciones numéricas (costos, porcentajes, etc.).

*Análisis financiero.* Requiere los flujos tanto de ingresos como de egresos por el proyecto, programa o política. Su función es analizar la máxima rentabilidad para los actores involucrados. Permite una clasificación numérica y de datos de los estados financieros de la organización. Por lo regular se habla de rentabilidad, tasa de rendimiento, liquidez, etcétera.

*Análisis costo-eficacia.* Se basa en la comparación de proyectos con el objetivo de encontrar el que tenga el menor costo por unidad de logro. Se utiliza cuando los precios que se necesitan para alcanzar el objetivo central no son claros, por tanto, se usan indicadores como un factor que determina los costos más aproximados, de ese modo el proyecto o programa seleccionado es aquel con menor costo. Dicho de manera más llana, es aquella alternativa que no sólo plantea logro de objetivos, sino que lo hace al menor costo posible. Es importante señalar que el análisis debe contar con, al menos, cuatro elementos: *i*) objetivo general, *ii*) alternativas, *iii*) que las alternativas sean comparables y *iv*) costos y efectos medibles.

*Análisis costo-beneficio.* Se comparan costos y beneficios para estimar un insumo que produzca el resultado esperado en el menor tiempo y el menor costo posibles. Es importante que los tomadores de decisiones tengan claridad en los costos de cada factor de intervención. En principio el

análisis costo-beneficio tiene la siguiente métrica: se comparan los costos y beneficios de un proyecto; si los primeros superan a los segundos, se rechazan; si los beneficios superan a los costos, se aceptan. No obstante, lo anterior tiene aristas no tan simples, por ejemplo, cuando la estimación de los costos de implementación son superfluos precisamente para “competir” por ser elegido. Por lo regular, un proyecto o programa “abaratara” costos para ser elegido rápidamente, lo que genera problemas en la fase de implementación. Lo anterior ocurre cuando varias alternativas buscan ser elegidas. Cuando es un solo proyecto, la racionalidad cambia a qué pasaría si *a*) se elige la alternativa o *b*) si no se elige la alternativa.

Las herramientas más utilizadas en el costo-beneficio son el valor actual neto (VAN) y la tasa interna de retorno (TIR). En el VAN implica restar el costo de la inversión inicial al valor presente (valor actualizado de los cobros), esto último se obtiene de la suma de los ingresos más el valor asegurado entre el factor de descuento, por tanto, es indispensable contar con la información numérica para realizar la ecuación. Dicho de manera contable, el VAN es la diferencia entre el desembolso inicial (valor presente, es decir, no actualizado) y el valor actualizado de los cobros y pagos futuros (flujos de caja) del proyecto. El VAN es importante porque permite dos tipos de decisión: *a*) la graduación; son elegibles aquellas inversiones que tengan un valor mayor, y *b*) implementable; son realizables aquellas alternativas (inversiones) que tengan un valor mayor a cero.

La tasa interna de retorno (TIR) es una herramienta que consiste en encontrar una tasa de interés conveniente al proyecto, es decir, es la tasa de interés que se da cuando se igualan costos con ingresos. De ese modo, si la



tasa mínima requerida de rendimiento es menor que la tasa interna de retorno, un proyecto es factible.

*Teoría de juegos.* Son modelos de matemática aplicada que analiza interrelaciones dinimizadas por incentivos los cuales determinan una decisión. Los jugadores tienen un conjunto de movimientos plasmados en representaciones numéricas orientadas por movimientos o estrategias. En política pública lo que interesa (principalmente) es cómo fluyen las estrategias entre diversos jugadores y dar cuenta del proceso de decisión (de acuerdo con dicha estrategia se elige cooperar, no cooperar, etc.; jugar para incentivar la participación social, inhibir jugadores, etc.). Hay que tomar en cuenta que las interrelaciones de fuerzas llevan muchas veces al *impasse*, pues muchas “jugadas” implican no necesariamente a un vencedor, sino que hay victorias que se fundamentan no sólo en hacer perder al contrincante, sino que muchas veces se paga el precio de ver al enemigo derrotado cuando todos pierden. Los planteamientos más populares de la teoría de juegos son: suma cero, maximin y minimax, y equilibrio Nash, entre otros.

*Ecuaciones diferenciales.* Las ecuaciones diferenciales parten del hecho de que hay una interrelación entre sistemas y el factor tiempo, de modo que -dicho en lenguaje matemático- la ecuación diferencial es aquella donde aparece una función desconocida y una o más de sus derivadas. Es una relación válida en cierto intervalo, entre una variable y sus derivadas sucesivas.

*Teoría de colas.* Es un conjunto de modelos matemáticos que analizan sistemas de líneas de espera específicas. Su objetivo es encontrar un punto de equilibrio entre el tiempo de espera con el sistema que lo ofrece. Las aplicaciones en política pública se pueden observar en la eficiencia de los

servicios públicos, es decir, en cómo un servicio ha de tener el menor costo para determinada demanda.

*Modelos de simulación.* Es una herramienta que busca modelar procesos sociales. Son modelos matemáticos que consisten en un conjunto de expresiones algebraicas como representaciones de procesos sociales. Como su nombre lo especifica, estos modelos generan mundos sociales artificiales con el objetivo de estudiar los efectos esperados en el mundo empírico, permitiendo la observación, el control, la manipulación, los límites, etc. Como puede notarse, se relaciona con los modelos experimentales aunque no son sinónimos.

*Cadenas de Markov.* Es una cadena, en tanto proceso temporal, donde una variable aleatoria cambia de estado en una línea temporal. Analiza los comportamientos de un beneficiario de una situación inicial (conocida o no) a una esperada mediante ciertas fases.

*Programación (lineal, no lineal).* La programación lineal es un procedimiento que resuelve problemas de optimización, tratando de maximizar o minimizar una función objetivo. Es lineal porque las variables de decisión tienen un comportamiento *ceteris paribus*, es decir, lineal. En este caso se denomina modelo determinista. Son no lineales cuando las variables no son enteras ni continuas, sino convexas y no convexas que llevan a un resultado no binario (como en lo lineal).

*Observación.* Es una técnica de investigación que establece una relación básica entre el sujeto y el objeto. Puede ser ilustrada, ello quiere decir que se observa desde la teoría; es interpretativa, puesto que se coloca en relación con otros datos y conocimientos previos; es intencionada porque se contrasta

con un fin último respecto a metas y objetivos en relación con los hechos; es selectiva porque discrimina aquello que no es relevante en el objeto de estudio.

Existen diferentes tipos de observación: estructurada, que se da mediante un sistema que guía la observación de manera gradual e intencionada; abierta, la cual no tiene el sistema que tiene la anterior, es libre, busca la espontaneidad; semiestructurada, si bien tiene estructura (pauta, orden) su aplicación es flexible; participante, el observador forma parte de lo observado, no marca diferencia entre lo observado y el observante.

*Delphi.* Se usa en la proyección de situaciones donde existe alto nivel de incertidumbre. Consiste en consultar la opinión de un grupo de expertos su opinión sobre acontecimientos a futuro, haciendo distintas consultas hasta reducir los desacuerdos entre ellos. Las estimaciones se realizan mediante cuestionarios sucesivos (anónimos), para ello se analiza la media y la desviación estándar o, dicho con más precisión, los cuestionarios sucesivos permiten observar cuánto se desvía la opinión del experto de la opinión del conjunto, puntualizando la mediana; en suma, se construye artificialmente un acuerdo.

*Benchmarking.* El método de *benchmarking* es retomado de la cultura de la gestión y el rendimiento en el sector privado y se adapta al público. En este método se busca comparar los resultados y procesos aplicados en una organización con el líder en materia de “buenas prácticas” en su ramo, es decir, es un proceso de sistematización que evalúa comparativamente bienes y servicios en organizaciones que muestren evidencia clara de “buenas prácticas”, con el objetivo de “extraer” ese conocimiento para adaptarlo a la propia organización. Por tanto, las preguntas que aborda el *benchmarking* pueden ser

ejemplificadas del siguiente modo: respecto al programa x implementado en el municipio y que ha mostrado la implantación de consejos ciudadanos, ¿cuáles fueron las principales estrategias para lograrlo? ¿Qué nivel participativo fue necesario para dicho logro? ¿Qué es adaptable a la propia organización para semejar el logro?, etcétera. Si bien en el ámbito privado o empresarial la “extracción” de dichas prácticas tiene connotaciones éticas, en el caso de la política pública es menor, pues no existe el criterio de competencia.

*El método de elaboración de escenarios prospectivos.* Permite que los hacedores de políticas tomen las mejores decisiones que lleven a alcanzar la situación futura deseada. Sin embargo, por la complejidad que implica tener factores ajenos al control de los involucrados la metodología es esencial, así como las herramientas a utilizar. Estas últimas pueden ser juegos de simulación, *delphi*, mactor, matriz de decisión, FODA, planeación estratégica, intuiciones sistemáticas, etc. La complejidad de estas herramientas consiste en la naturaleza *ceteris paribus* y su relación con las externalidades.

*Monografías.* Son investigaciones sobre cierto tema el cual puede arrojar hallazgos que sustenten o refuten supuestos. Pueden ser cualitativas o cuantitativas, su intención es revelar algún aspecto significativo de la hipótesis. Por lo regular recurren a toda fuente disponible para hacerse de información.

*Análisis de textos.* Se analizan los contenidos y entornos en los que se desarrollaron. Ello permite poner de manifiesto procesos e interacciones entre los actores involucrados en el fenómeno en cuestión tales como sentimientos, sensaciones, simbolismos, imaginarios, perspectivas de la realidad, etcétera.

*Estudio de caso.* Implica un estudio profundo e intensivo de uno o varios casos; es la exploración de una situación que contiene en sí misma la percepción

de que escapa a cierta normalidad. Es por tanto, una situación “intensa” que escapa de lo “normal” y que eso la hace excepcional para ser estudiada a profundidad a partir de los parámetros de un sistema peculiar. Es la exploración de una situación que se considera única y que la hace destacable para su estudio, pero que a su vez responde a contextos singulares.

Estas son sólo algunas de las herramientas de las que se vale la evaluación para contrastar información y hacer juicios de valor respecto de una hipótesis. Si bien la integralidad es lo deseable, factores como el tiempo, los costos o el simple perfil profesional hacen más redituables unas que otras. Mientras que los métodos cuantitativos son útiles para sintetizar información a nivel macro, los métodos cualitativos profundizan en la generación de un conocimiento mucho más comprensivo. Los métodos cualitativos se han desarrollado no sólo como una crítica a los cuantitativos, sino que han tratado de enfatizar “el análisis de las diferencias, el estudio de lo individual (micro), de sus motivos, significados y emociones, de las dimensiones sociales, culturales y políticas en que se desarrollan, así como de la vida de los grupos en sociedad, de sus acciones e interrelaciones” (Cardozo, 2006: 71).

*La encuesta.* consiste en la formulación de preguntas a un número determinado de individuos que representan un colectivo más amplio en la búsqueda de informaciones que sean generalizables para ese colectivo (Ghiglione y Matalon, 1989). Permite recabar la opinión sobre aspectos relacionados con el programa de una muestra representativa de individuos pertenecientes a alguno de los grupos de implicados. Resulta imprescindible cuando tratamos de recabar información respecto a la población objetivo

(aquella que presenta las mismas características que los usuarios, pero que por alguna razón no está recibiendo el programa) y, especialmente, respecto a la población general a la que sería poco probable acceder de otra manera.

Las ventajas que presenta esta técnica son el ahorro de tiempo porque accede a un gran volumen de personas con un menor coste de tiempo y esfuerzo, y que no requiere conocimiento del programa por parte del encuestador. Esto último supone un arma de doble filo, ya que el encuestador podría introducir sesgos en la recogida de la información, lo que podría evitarse con el entrenamiento a los encuestadores y con un formato de cuestionario estructurado.

No menos importantes son las metodologías positivistas insertas en la racionalidad de la matriz de marco lógico (MML) y aquí le dedicamos una parte importante del texto, puesto que se considera de valor considerable en la planeación que rige las políticas públicas en este momento. Desde hace un sexenio (pero con más énfasis actualmente) ha cobrado mucho peso –al grado de considerarla cuasi norma– la planeación con este enfoque. Si bien una secuencia de pasos permite orden y estructura, la MML acierta en identificar factores causales que explican un fenómeno, aunque la mayoría de las veces este procedimiento inicial forma parte de un mero requerimiento que escasamente se revisa y realiza con la exhaustividad que merece. Vale la pena detenernos aquí para poder abordar los sistemas de evaluación por desempeño el cual ha cobrado relevancia e importancia en política pública.

## La matriz de marco lógico

La MML es una herramienta que ha cobrado fuerza e importancia sustantiva debido a que ha sido promovida por organizaciones internacionales de gran incidencia (CEPAL, BID, Fundación Kellogg, OCDE, etc.), que han insistido en sus cualidades para el diseño, operación y evaluación de las políticas públicas. No es menester de este escrito valorar las convenciones por las cuales se llegó a estos acuerdos, lo que es cierto es que dichos instrumentos son mecanismos de planeación que están en el centro de la planeación actual en todos los niveles (nacional, estatal, municipal), incluso para el caso mexicano la asignación presupuestal para la mayoría de programas públicos ha quedado bajo esta lógica. Desde luego que hay un interesante debate sobre los alcances de estos enfoques: tanto detractores como partidarios del enfoque argumentan sus razones. Lo que es cierto es que el enfoque apenas está cobrando forma de manera efectiva, por lo que analizar su orden metodológico es más pertinente que hacer juicios *a priori* sobre los enfoques recién llegados.

Justamente este aspecto es importante. Si bien las políticas públicas en general han enfrentado la dificultad técnica del diseño, cuando se habla de políticas públicas con enfoque de derechos la situación se torna más compleja pues, como hemos dicho, la relación entre políticas públicas y derechos se ha supuesto automática y su relación –como pretende documentar este texto– va más allá de agregar términos.

Desde luego que el presente abordaje de la MML no sólo es crítico, sino que asume el hecho de que factores tanto positivos como negativos son lados de una misma moneda, por lo que las cualidades de éstos enmarcarán sus

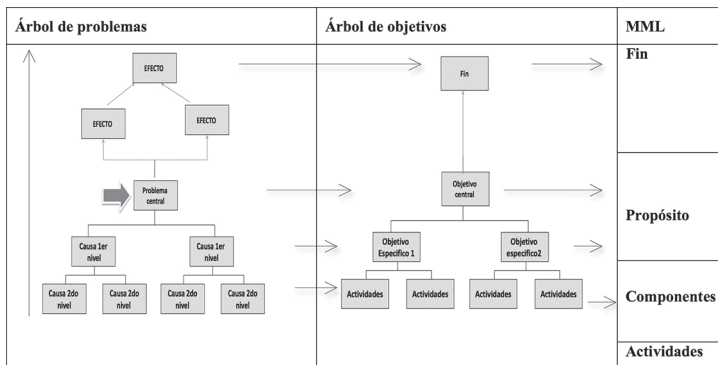
defectos y viceversa. No obstante, son innegablemente una alternativa a la planeación tradicional, sobre todo por la complejidad que han ido tomando los problemas públicos en las últimas décadas. Dicho de otro modo, los enfoques ahora dominantes son respuestas contemporáneas a problemas de igual índole; si su vida es larga o corta depende de cómo lo van determinando las discusiones actuales.

La MML es una cadena de sucesos con la forma causa-efecto que van interrelacionados de forma que se pueda visualizar un problema público y actuar en consecuencia. Es decir, la MML es un proceso que tiene una forma progresiva, pero que no se puede reducir a ser lineal si se pretende que sea efectiva.

Tal como se viene señalando, la priorización de un problema público es primordial para poder “encadenar” su sentido en una MML; es decir, si estamos hablando de derechos humanos y política pública es menester del diseñador de políticas tomar en cuenta la ausencia de un derecho como problema público. No es lo mismo decir que un problema público es la falta de carreteras o caminos que decir que no se garantiza el derecho a la movilidad (y con ello otros derechos como el laboral, el educativo, etc.) o el derecho a un transporte eficiente. Esto es básico pues la forma en que vaya cobrando sentido la matriz será la que se vaya construyendo con el enfoque de derechos esperado. Con menos palabras: si no establecemos un problema central en términos de derechos no podremos avanzar.



**Gráfica 1**  
**Árboles de problemas y objetivos como factores causales de la MML**



Fuente: Adaptado de Cohen y Martínez (s/f).

Cohen y Martínez (s/f) son enfáticos en señalar las características de un problema las cuales retomamos por considerar que empatan perfectamente con el enfoque de los derechos, a saber: es una carencia o un déficit, se presenta como estado negativo, es una situación real no teórica, define una población objetiva bien definida, no es la falta de un servicio (p. 114).

Como se puede observar en la gráfica 1, un problema central tiene causas y efectos; las primeras se ubican en la parte inferior del problema, los segundos en la parte superior. Cabe ser enfáticos aquí: por supuesto que cualquier problema público, y más los definidos como carencia de derechos, son mul-

ticausales y multiefectos; no se trata de ser minimalistas y retomar causas y efectos, sino de posibilitar la operatividad de la acción pública.

Construir un árbol de objetivos puede tener causas y efectos *ad infinitum*, pero las áreas de intervención son las que van a determinar los niveles de la MML. Los árboles de objetivos son la descripción contraria del árbol de problemas; si éstos están redactados como situaciones negativas, los árboles de objetivos son el estado positivo o esperado. Así el problema o déficit se transforma en un objetivo; es decir, en la búsqueda de un fin concreto no está por demás enfatizar que si un problema está planteado como la violación a un derecho, el objetivo deberá redactarse como la posibilidad de su acceso y disfrute.

Causas y efectos del árbol de problemas se convierten en el árbol de objetivos en medios y fines. Un aspecto que se obvia en la planeación –sobre todo cuando se trata de derechos humanos– es que en el proceso se va diluyendo el enfoque. Es primordial para el diseñador “conservar”, “mantener”, “explicitar” dicho enfoque en todo el proceso, pues es justamente esta consecución la que le dará sentido en tanto derecho humano.

Causas de segundo nivel se convierten en actividades, causas de primer nivel se convierten en objetivos específicos; el problema central se transforma en el objetivo central, mientras que los efectos se transforman en un fin. Como veremos más adelante, tanto los objetivos específicos como las actividades serán parte sustantiva del programa, mientras que el resto dependerá del contexto.

**Cuadro 7**  
**Matriz de marco lógico**

<p>La lógica <b>ascendente</b> responde la pregunta ¿para qué?</p> <p align="center">↑</p> <p align="center">↓</p> <p>La lógica <b>descendente</b> responde la pregunta ¿cómo?</p>	<p><b>Objetivos</b> (fines que busca cada nivel; lo que permite su concreción son las metas que se definen como logros parciales cuantificados por unidad de tiempo)</p>	<p><b>Indicadores</b> (tipo de indicador por nivel)</p>	<p><b>Medios de verificación</b></p>	<p><b>Supuestos</b> (factores externos que escapan al control del programa)</p>	
	<p><b>Fin</b>, responde la pregunta ¿cuál es la finalidad del proyecto?</p>		<p>Indicadores de <u>Impacto</u></p>		
	<p><b>Propósitos</b>, responde la pregunta ¿para qué se hace el proyecto?</p>		<p>Indicadores de <u>Resultados</u></p>		
	<p><b>Componentes</b>, responde la pregunta ¿qué se va a hacer?</p>		<p>Indicadores de Bienes y/o <u>Servicios</u></p>		
	<p><b>Gestión</b>, responde la pregunta ¿cómo se hará?</p>		<p>Indicadores de <u>Gestión</u></p>		
<p>La lógica horizontal determina las condiciones necesarias y suficientes</p> <p align="right">→</p>					

Fuente: Elaboración propia.

La MML toma forma con la estructura del árbol de objetivos, cada uno de sus niveles se reformula conceptualmente (de abajo hacia arriba) en actividades, componentes, propósitos y fin.

¿Qué objetivo tiene esta transformación? En primer lugar ofrece claridad sobre lo que se quiere hacer, siendo útil para los tomadores de decisiones así como para las instancias financiadoras. Cabe destacar que tiene que ser útil para posibilitar la garantía de derechos, es decir, no únicamente factible para los tomadores de decisiones o para proyectar financiamientos, sino que debe ser importante para la resolución del problema mismo, pues otro aspecto a destacar es que manifiesta claridad al proceso comunicativo del programa, ya que al segmentar los contenidos permite introducir criterios de monitoreo y evaluación en todas las fases. Finalmente, no debemos olvidar que dicha matriz es apenas un acercamiento al fenómeno y no una totalidad de lo que es un problema público en tanto carencia o ausencia de un derecho humano.

Al analizar el cuadro 4 los árboles se transforman en una matriz cuyos contenidos se ordenan de manera observable, evaluable y, sobre todo, operacionalizable; por ello se señala en la parte inferior que la lógica horizontal de la MML conlleva las condiciones necesarias y mínimamente suficientes. Cobra especial importancia el segundo renglón, que ubica los cuatro niveles operativos de la matriz. Cada uno de ellos responde a preguntas muy concretas: ¿cómo?, ¿qué?, ¿para qué?, ¿cuál? Este hallazgo es importante pues da sentido de dirección, de hacia dónde se quiere llegar con qué insumos. Desde luego que responder estas preguntas en materia de derechos es indispensable para guardar la coherencia interna de la planeación.

De manera más sucinta se explicita cada uno de los componentes del segundo renglón (de izquierda a derecha). El fin señala cómo el proyecto,

el programa, la política o el plan van a contribuir a solucionar un problema (en materia de derechos) de nivel nacional, regional, municipal o sectorial. Responde a la pregunta “¿cuál es el fin último de la política?”. Destaca cómo la política contribuye –sobre todo en el largo plazo– a la solución de un problema de desarrollo, así como los objetivos estratégicos de la organización (esto último tendrá implicaciones directas con la planeación estratégica, que se expone líneas adelante). Este fin último implica cambios en el nivel de bienestar generados a partir de toda la cadena causal que le antecede. El propósito ubica el resultado directo que se obtiene a partir de la concreción de los componentes. Responde a la pregunta “¿para qué se hace el proyecto?”. Implica una aportación concreta a la solución del programa. Básicamente es el objetivo general de la política, por tanto, no puede haber más de uno en la MML. En suma, es el cambio que se busca lograr con el programa. Los componentes son los bienes y servicios que ofrece la política pública, responden a la pregunta “¿qué bien o servicio debe otorgar el implementador?”. Los componentes muestran quiénes son los beneficiarios finales de las políticas, por tanto, estos insumos deben ser suficientes y necesarios. Por último, las actividades son las tareas o insumos que deben cumplirse para alcanzar cada uno de los componentes propuestos. Responden a la pregunta “¿cómo se construyen los componentes?”. Es por ello que implican recursos. Queda claro que es muy complicado describir la composición de estos elementos. Aquí sólo nos referimos a su descripción metodológica. Es complicado precisamente porque implica acuerdos entre una multiplicidad de actores con diferentes niveles de injerencia; por ello mismo las organizaciones de la sociedad civil que pretendan incidir en política pública para posibilitar derechos no sólo deben ejercer presión política, sino conocer la metodología para

pasar de un problema, en tanto carencia o déficit de derechos, a una planeación que logre garantizarlo. Ya no basta con la movilización para ser escuchados, se requiere el camino para que dicha presión se transforme de la manera deseada.

### Planeación estratégica

La planeación estratégica es una herramienta de gestión pública que sirve para orientar la acción pública hacia resultados, así como para ordenar de manera flexible las actividades, a los responsables y los recursos de los programas, a partir de los objetivos prioritarios y las tareas fundamentales del ente responsable, permitiendo con ello que las acciones de todo el proceso sean evaluables.

La planeación estratégica supone mejoras respecto a la planeación tradicional. Veamos el siguiente cuadro.

**Cuadro 8**  
**Planeación tradicional vs. planeación estratégica**

	<i>Planeación tradicional</i>	<i>Planeación estratégica</i>
Sentido de orientación	Cumplimiento de metas programadas.	Hacia la misión y ajusta objetivos.
Cómo concibe las variables	Considera que las variables del contexto son estables.	Considera que las variables cambian continuamente.

Insumo principal	Plan (municipal, estatal, nacional).	Sistema de planeación.
Evaluabilidad	Evalúa al final ( <i>ex post</i> ).	Evalúa continuamente mediante sistemas de monitoreo.

Fuente: Elaboración propia.

Es importante señalar que los aportes de la planeación estratégica son mucho más sustantivos que la forma tradicional de la planeación. La característica más sustantiva quizá sea el establecimiento de un sistema que ha de sustentarse en la misión y los objetivos que hacen operativo y funcional el accionar de quien diseña y de quien implementa. Otra característica es que el sistema de indicadores permite armonizar los objetivos estratégicos con programas específicos, dando sentido a la corrección concomitante. Es decir, la planeación estratégica no implica un documento (plan) con buenas o malas ideas, sino que al traducirse como sistema proporciona flexibilidad para adaptarse en cada etapa a situaciones cambiantes. Es estratégica porque delinea las pautas de acción generales, y porque es una forma de articular organizaciones complejas y dinámicas (Arellano *et al.*, 2015: 87)

Componentes de la planeación estratégica. La planeación estratégica tiene dos elementos iniciales básicos: visión y misión. La visión es el sentido de orientación de una comunidad, no sólo de sus gobernantes, sino de la ciudadanía en un territorio determinado, indica cómo se visualiza el municipio en el largo plazo, por supuesto que su formulación debe ser realista, creíble, operable. Debe destacar los valores de la población. Es algo a obtener,

a lograr, por ejemplo (respecto al ámbito municipal y con enfoque de derechos): “Un municipio que mediante la utilización de sus medios disponibles, tanto humanos como financieros, legales, organizacionales o territoriales, sea un espacio donde se garanticen los derechos humanos de manera plena, respetando la dignidad de los que ahí viven y transitan”.

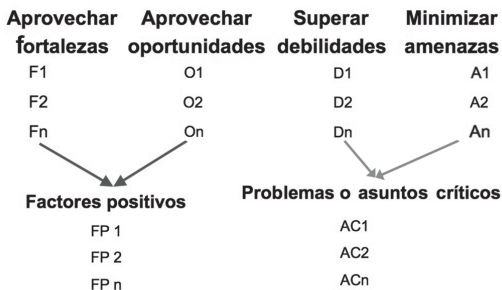
La misión describe el propósito general de un gobierno con la limitante de que debe hacerlo para el periodo de su mandato. Por tanto, la misión responde qué parte de la visión va a atender en dicho periodo, dejando claro los objetivos y acciones con los que busca concretarlo. Ejemplo (respecto al ámbito municipal y con enfoque de derechos): “La misión de este gobierno municipal es garantizar la justicia frente a las violaciones a los derechos humanos en el municipio de manera eficiente, involucrando en todo momento la opinión y el escrutinio de la ciudadanía”.

Ciertamente estos enfoques son importados del mundo de los negocios y de otras disciplinas lo cual, por supuesto, que implica límites y consecuencias; sin embargo, lo que aquí se quiere resaltar es que su utilización en el ámbito público da sentido de orientación al actuar ciudadano, así como capacidad de intervención. Una característica constitutiva de la planeación estratégica es que sus objetivos estratégicos derivan de un análisis FODA.

¿Qué es el FODA? Es una herramienta que la gestión pública importa del sector empresarial para detectar aspectos internos y externos identificando aspectos muy concretos: las fortalezas y debilidades refieren a aspectos propios de la organización (interno), mientras que las oportunidades y amenazas refieren a factores externos. Las fortalezas y oportunidades se aprovechan, en tanto que las debilidades deben quedar superadas y las amenazas se considera que deben ser minimizadas.



**Diagrama 1**  
**El funcionamiento del FODA**

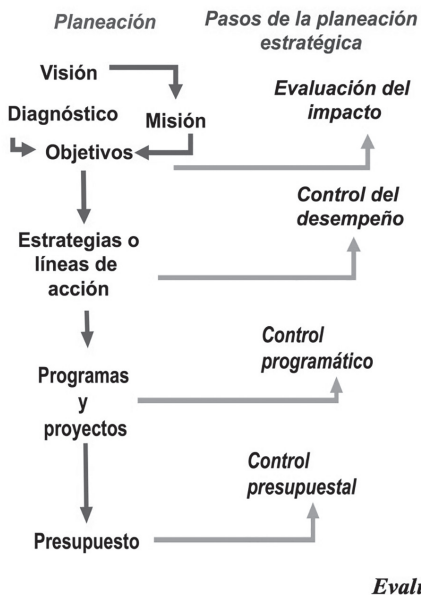


Fuente: Elaboración propia.

Una de las características más socorridas de este enfoque es su carácter participativo, pues es común que se formule públicamente sirviendo como diagnóstico participativo. Tal como se señaló líneas arriba, la multiplicidad de técnicas para formular un problema público son vastas y cada una tiene aspectos tanto a favor como en contra. Simplemente señalamos que parte de la metodología de la planeación estratégica es, por diseño, recurrir al análisis FODA.

De acuerdo con los lineamientos de la planeación estratégica, el análisis FODA desarrolla problemas estratégicos, es decir, problemas que permiten la articulación de la complejidad y la dinámica organizacionales. De este modo devienen objetivos estratégicos de los que se obtienen grandes estrategias que han de ser operadas en programas concretos.

**Diagrama 2**  
**El proceso de la planeación estratégica**



Fuente: Adaptado de Cabrero (2000) y Arellano (2004).

Como puede observarse en el diagrama 2, los objetivos estratégicos provienen tanto de la misión (que deriva de la visión) como del diagnóstico (FODA), generando con ello líneas de acción estratégicas que se traducen en

programas y proyectos específicos que contienen los elementos para ser operables mediante presupuestos asignados a actividades concretas.

Si prestamos atención, la planeación estratégica tiene una forma descendente mientras que la MML es inversa. Al combinarlas podemos sugerir que es posible la compatibilidad entre éstas, lo cual permite no sólo que sean comparables, sino complementarias y rectificadoras una de la otra, esto es lo que les da sentido sistemático.

### **Sistemas de evaluación del desempeño (SED)**

¿Qué es un sistema de evaluación del desempeño (SED)? Este apartado se desarrolla a partir de la propuesta de Arellano *et al.* (2015) en su libro *Sistemas de evaluación del desempeño para organizaciones públicas*.

Arellano *et al.* parten de la necesidad de encontrar un encadenamiento racional a la acción gubernamental, ello con la intención de que sea revisada y evaluada a la luz de los resultados de la gestión pública (2015: 10-11), señalando en todo momento las limitaciones y los alcances.

Es un sistema porque –al menos en teoría– valora la acción pública-gubernamental respecto al problema a resolver. Permite reconducir el sentido de dicha acción en la reformulación de políticas. Al ser un instrumento con base en el encadenamiento causa-efecto es muy sensible a los cambios. Lo que se quiere decir con sensible no es que sea frágil, sino que los movimientos en una parte de la cadena ejercerán un efecto en el resto.

Los autores lo tienen muy claro "Un SED no puede construir una visión "objetiva" del problema ni de las cadenas causales, sino que es una herramienta para explicitar una propuesta de acción posible entre muchas (Are-

llano et al. 2015: 21). Como instrumento técnico no puede ser replicado automáticamente en cualquier situación puesto que los contextos y los problemas son diferentes.

Finalmente, según lo definen los autores, un SED

[...] es una herramienta de aprendizaje organizacional para el diseño y evaluación de programas (a veces organizacionales), que hace explícitas las teorías, supuestos y axiomas de la acción, con el propósito de definir una posible cadena causal que conecta la definición del problema de política pública, los instrumentos de política y las estrategias organizacionales con los productos, los resultados y, por último, los impactos de programas, de políticas y de otras acciones de gobierno. Todo con el fin de generar un mecanismo de rendición de cuentas inteligente y basado en el aprendizaje organizacional [...]. La utilidad más grande está en su capacidad para hacer explícitos los supuestos, axiomas y cadenas causales razonadas que permiten entonces el análisis y la discusión entre los diferentes actores involucrados en una política gubernamental (Arellano, *et al.*, 2015: 22).

Por tanto, el SED es una aproximación que permite hacer operables acuerdos sobre cómo abordar problemas públicos, entre ellos los déficit en materia de derechos. Es decir, no es el instrumento técnico infalible, sino una herramienta que puede ser útil al concentrar y dar orden operativo a las acciones requeridas para la resolución de un problema público y, por ende, hacer observable todo el proceso de la política.

Este amalgamamiento del diseño tiene tres componentes principales: la MML, la planeación estratégica y el sistema de indicadores. En esta parte del texto omitiremos el tercer punto por considerar que es consecuencia de los dos anteriores y está incluido en los mismos.

**Cuadro 9**  
**Sistema de evaluación del desempeño (SED)**

MML	Planeación estratégica	Indicadores
<b>Fin</b> , responde la pregunta ¿cuál es la finalidad del proyecto?	<p>The diagram shows a vertical flow: <b>Visión</b> (top) leads to <b>Misión</b>, which leads to <b>Objetivos</b>. A horizontal arrow points from <b>Objetivos</b> to <b>Evaluación del impacto</b>. Above this flow, the text 'Planeación' and 'Pasos de la planeación estratégica' is present.</p>	Indicadores de <b>Impacto</b>
<b>Propósitos</b> , responde la pregunta ¿para qué se hace el proyecto?	<p>The diagram shows a vertical flow: <b>Estrategias o líneas de acción</b> (top) leads to <b>Programas y proyectos</b>. A horizontal arrow points from <b>Programas y proyectos</b> to <b>Control del desempeño</b>.</p>	Indicadores de <b>Resultados</b>
<b>Componentes</b> , responde la pregunta ¿qué se va a hacer?	<p>The diagram shows a vertical flow: <b>Programas y proyectos</b> (top) leads to <b>Presupuesto</b>. A horizontal arrow points from <b>Programas y proyectos</b> to <b>Control programático</b>.</p>	Indicadores de <b>Bienes y/o Servicios</b>
<b>Gestión</b> , responde la pregunta ¿cómo se hará?	<p align="center"><b>Evaluación</b></p>	Indicadores de <b>Gestión</b>

Fuente: Elaboración propia con base en Cabrero (2000), Arellano (2004) y Arellano *et al.* (2015), Cohen y Martínez (s/f).

De este modo queda completo el SED, integrando diferentes instrumentos en un sistema que tiene tanto lógica vertical como lógica horizontal.

Como ya se había anticipado, todo el proceso implica discusión, pugnas por el poder, sean legítimas o no, rentabilidad política por parte del gobierno

y oportunismo de grupos específicos. Es de todos sabido que estas agrupaciones tienen distinto nivel de poder, entendiendo éste como la capacidad de modificar los argumentos de sus contrapartes. Esta asimetría en el poder se traduce en asimetría en las decisiones. Por tanto, para abordar el tema del conflicto en la planeación es menester proponer una categoría que puede arrojar luces al entramado.

### **Evaluación interna**

Es evidente que cuando se trata de una evaluación interna puede interpretarse como una “autoevaluación” y en cierto sentido lo es, por lo que el conflicto entre ser juez y parte es ineludible. Una de las grandes ventajas de este enfoque es la cercanía que tiene el evaluador con la organización, de manera que encuentra menor resistencia en la obtención de información y puede arrojar datos sobre aspectos que los evaluadores externos no hallaron o estuvieron ajenos.

Por otro lado, un texto inédito sobre evaluaciones internas lo presenta Martínez (2013) en el que destaca las aportaciones de tres principales autores, a saber: Windberg, Weiss y Neirotti. En el caso del primero, señala que:

[...] para que las evaluaciones internas sean útiles, los evaluadores deben tener una perspectiva de gestión y entregar productos de evaluación técnicamente adecuados, oportunos y políticamente astutos, enfocándose en las necesidades de información, preocupaciones y prioridades de la alta dirección. De acuerdo con el autor, una forma de maximizar el impacto de la evaluación interna consiste en adoptar un enfoque gradual o por etapas, el cual exige

que la información sea compartida con frecuencia y de forma incremental y oportuna con el cliente a medida que avanza la evaluación, es decir, reportando los hallazgos preliminares, de fases tempranas de la evaluación, tan pronto como estén disponibles, de tal manera que sea posible disponer de información útil para el proceso de toma de decisiones (Windberg, citado en Martínez, 2013: 21).

De lo anterior se destaca que las evaluaciones internas son un ejercicio encaminado a un objetivo específico, es decir, a cumplir mejoras internas concretas y no así a criterios autocomplacientes.

Por tanto, el factor confianza y capacidad del evaluador interno cobra especial sentido, pues con ello se supone que hay objetividad y no sólo autojustificación evitando así, intenciones ajenas que puedan alterar la hipótesis. Podemos deducir que un evaluador interno debe cumplir estas características pero destaca una en particular: la autonomía. Sin ésta, el evaluador interno –como el externo–, no podrá introducir cambios sustantivos en la valoración (Weiss, citado en Martínez, 2013).

No obstante, Martínez sintetiza las ventajas y desventajas de la evaluación interna:

[...] las principales ventajas de la evaluación interna, Nerio Neirotti (2007) destaca que ésta permite que se cuente con un mayor conocimiento del proyecto que se autoevalúa, se favorece la revisión y adecuación de fines y objetivos de las acciones que se realizan, se clarifican y dimensionan en mayor grado las fortalezas y los problemas, se logra una mejor organización y jerarquización de la información del proyecto, se incrementa la comunicación efectiva entre los actores involucrados en el proyecto, se fortalece la

racionalidad de las decisiones, se promueve la capacitación interna y fortalecimiento del desarrollo profesional, se facilita una mayor participación y apropiación de los resultados de la evaluación, y se potencia y fortalece la autonomía, el mejoramiento y la profesionalización de los actores. [...] Por otro lado, entre las principales desventajas de la evaluación interna, señaladas por Neirotti (2007), se mencionan las tres siguientes: 1) encierra el riesgo de que cada grupo actúe con criterios que sirvan para justificar sólo aquello que es llevar a cabo el proceso de autoevaluación (capacidades metodológicas y técnicas instaladas en los equipos de los proyectos, tiempos y motivación para realizarla y un decidido respaldo institucional), éste se vuelve menos factible y se debilitan sus resultados; y 3) la instalación y diseminación de una cultura evaluativa participativa en los proyectos, o su carencia, es un factor importante al momento de sostener procesos de autoevaluación. No obstante, la instalación de una cultura evaluativa democrática implica un proceso gradual y prolongado que sólo puede hacerse efectivo evaluando, es decir, puede ser considerada como un requisito o condición preexistente para la autoevaluación o como un proceso que progresivamente se va construyendo en el desarrollo mismo de evaluación de un proyecto (martínez, 2013: 19-21).

Sin embargo, algo que todavía se vislumbra lejano es la coparticipación entre evaluadores internos y externos, lo que sin duda puede ser un equilibrio entre los enfoques que se valoran. Al menos en teoría pueden ser complementarios aunque sin la solidez institucional de la evaluación en una organización puede tener efectos no deseables. Claramente se puede notar que la cultura evaluativa deberá orientarse a la confluencia de estos enfoques.



## **Evaluación externa**

Como se puede observar en el apartado anterior, la evaluación interna contiene elementos a considerar en la externa, y ambas que se desarrollaron con los aportes de Weiss (confianza, máxima objetividad y autonomía). Un evaluador externo puede serlo nominalmente, pues en el afán de conseguir valoraciones *ad hoc*, las instancias encargadas de la evaluación externa de programas no son ajenas a tener cercanía con evaluadores “a modo” que limiten las características anteriormente señaladas. Las instituciones encargadas de otorgar y aprobar presupuestos deben ser sensibles a este hecho, de lo contrario se pueden generar prácticas indeseables donde los programas o proyectos que no están teniendo los efectos deseados sigan obteniendo recursos debido a evaluaciones complacientes y poco rigurosas.

En este sentido, una característica de la evaluación es generar y desarrollar habilidades técnico-políticas que se traduzcan en la resolución al menos gradual de un problema o necesidad pública. Del mismo modo, poco sirve cuando una evaluación tiene un carácter “obligatorio” más que vinculante pues, como se ha insistido, la naturaleza de la evaluación es mejorar el diseño y/o implementación de un curso de acción.

Por tanto la evaluación externa “contribuye a aumentar la independencia y la credibilidad de la evaluación debido a la objetividad que se le presupone al equipo externo, frente a la evaluación interna, en la que la implicación de los evaluadores en la planificación y/o gestión de la intervención se entiende como un sesgo hacia la valoración favorable de lo evaluado” (González y Osuna, cit, en Cardozo y Mundo, 2012: 33); pero la preocupación más sucin-

ta que ven los dos autores es que dadas esas inercias meramente instrumentales de la evaluación, es que se otorga mayor importancia al método que al proceso sustantivo (conocimiento) en el área a evaluar (Cardozo y Mundo, 2012), es decir, el cómo sustituye el para qué. Desde luego que una metodología sólida es importante, pero al no estar acompañada de un proceso de aprendizaje organizacional no logra el cometido central.

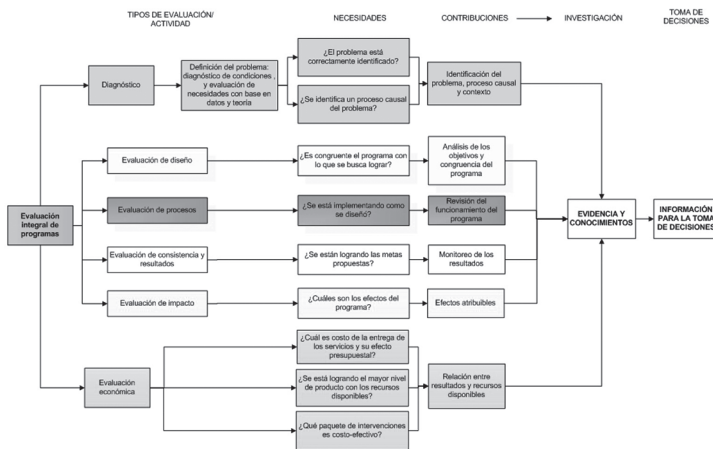
### **Evaluación integral**

Como pudimos reflexionar en los apartados previos, los mecanismos son ciertamente reductibles a cambio de orden, mas no por ello deben ser desaprovechados, sino que se deben trazar sus límites con metodologías más atrevidas e innovadoras. Cierto es que dichos instrumentos pueden reducir la complejidad de los problemas públicos planteados con enfoque de derechos; la pregunta subsecuente es ¿cuál es el camino metodológico que tiene mayor efectividad para hacer justiciables los derechos humanos? Difícil responder sin antes experimentar los límites de aquello de lo que disponemos.

Para valorar si hay relación entre los cuadros 2 y 3 se propone visualizarlos a la luz de la evaluación integral propuesta por Gutiérrez *et al.* (2011), de modo que se pueda analizar si hay relación entre el IP y el SED. En el diagrama 3 podemos observar cinco grandes campos de la evaluación integral, que proponen Gutiérrez *et al.* (2011). Por un lado vemos los diferentes tipos de evaluación que en su conjunto “integran” la valoración de los alcances de la política (de diseño, procesos, resultados, impacto, económica), los cuales responden a diferentes necesidades, es decir, responden tácitamente a necesidades específicas; de esta manera podemos observar las contribuciones

que se logran a partir de las relaciones causales que las contienen lo cual supone evidencia sobre el alcance de la acciones formuladas para con ello reformular la política y tomar decisiones sobre los aportes o límites de ésta.

**Diagrama 3**  
**Evaluación integral**



Fuente: Elaboración propia con base en Gutiérrez, *et al.*, 2011.

Los diagramas y cuadros realizados son apenas una “fotografía” de lo que es el proceso, pero debe quedar claro que el movimiento real no tiene la simetría que se observa en los cuadros y los diagramas; sin embargo, recurrir

a éstos permite visualizar el flujo de una política. Cuando se involucra el enfoque de derechos, tanto el IP como el SED logran describir puntos críticos de una política, esto es, el momento en que una política con enfoque de derechos está o no cumpliendo su cometido. Esto puede parecer muy obvio; sin embargo, es más complejo de lo que parece pues, como es habitual, un diagnóstico con este enfoque justifica los pasos consecutivos en esa dirección. No obstante, el enfoque de derechos puede perderse en los efectos esperados; recordemos que cada fase de la política tiene momentos diferentes que se traducen en escenarios institucionales y organizacionales distintos, pues los actores involucrados suelen no ser los mismos en los distintos momentos de la política, pero tampoco los contextos políticos, sociales o económicos. Es por esta razón que los enfoques van respondiendo a inercias de la fase que acoge la acción.

### **Metaevaluación**

De manera sucinta una metaevaluación es la evaluación de la evaluación, sin embargo, el criterio no es tan simple, es más bien un tipo de evaluación; para Cardozo es “un tipo particular de evaluación que enjuicia la calidad y el mérito de lo que hacen los evaluadores profesionales, persigue el perfeccionamiento de sus trabajos y promueve una mayor comprensión de los mismos” (Cardozo, 2006: 132).

Dicho de otro modo, la metaevaluación valora la calidad de las evaluaciones de manera que permita observar el desempeño de los evaluadores. Por tanto, una metaevaluación no reevalúa lo hecho por los evaluadores, sino

los informes finales de éstos. No indaga en el objeto de estudio de las evaluaciones, sino en el producto generado. Al interior de las evaluaciones indaga en torno a sus técnicas, métodos, resultados, pero también respecto al contexto institucional y organizacional en el que se desenvuelven.

Como se mencionó en la parte de evaluaciones internas y externas, la capacidad, la objetividad, la autonomía son factores que un evaluador profesional no siempre tiene, pero también son elementos para los cuales no tiene la capacidad de desarrollar plenamente por factores externos. Esto es justamente lo que valora la metaevaluación, en cierto sentido: analiza la calidad de la evaluación en tanto factores que lo posibiliten.

Es sabido que los factores epistemológicos de los evaluadores responden a la pregunta "¿qué tanta objetividad tiene el método que se aplica?" Para algunos, más de índole positivista, su postura es mantenerse "ajenos" al objeto de estudio y no involucrarse en el mismo para no sesgar la objetividad de lo que se valora; por otro lado, encontramos métodos más conductuales y constructivistas donde el involucramiento del evaluador es "más directo", es decir, se involucra en el fenómeno que pretende revertir un programa o proyecto. En esta tesitura ¿cómo se controla el sesgo del evaluador y cómo lo valora el metaevaluador?

La respuesta no es inmediata pero responde directamente al método de evaluación y a su tipología; sin embargo, lo que aquí importa destacar es que, independientemente de ello, una metaevaluación juzga la coherencia interna de la evaluación respetando el método y su tipología, juzga los alcances del evaluador y su manera de hacerse de hallazgos respecto su hi-

pótesis. Si la evaluación es la comprobación de una hipótesis, la metaevaluación es la verificación de esa comprobación.

Descubrir las debilidades de una evaluación no es lo que da sentido a una metaevaluación per se, es más bien fundamentar lo hecho por una evaluación indagando en sus resultados con el fin de sustentar el trabajo, de generar evidencia suficiente de los alcances de las evaluaciones.

Caso particular es el que describen Cardozo y Mundo sobre la metaevaluación desde el enfoque de sistemas:

Desde el enfoque de sistemas, una metaevaluación toma como objeto de análisis el proceso de evaluación aplicado a los programas: sus insumos, procesos, resultados e impactos. Para cumplir con este cometido, algunos especialistas han diseñado como instrumento primordial listas de chequeo que ayudan en el proceso de analizar las evaluaciones. Resalta por su nivel de aceptación la realizada por el Joint Committee on Standards for Educational Evaluation de los EUA, que se basa en criterios de utilidad, factibilidad, deontológicos y de exactitud. Por su parte, el Conseil Scientifique de l'Évaluation en Francia, utiliza cinco criterios para evaluar la calidad: utilidad-pertinencia, confiabilidad, objetividad, posibilidad de generalización y transparencia (CSE, 1996). Otra manera de expresarlo es recuperando la propuesta de Patton (1997): analizar la coherencia lógica de los cuatro elementos básicos implicados en una evaluación: datos, interpretaciones, valoraciones y recomendaciones (Cardozo y Mundo, 2012: 43).

Como podemos observar, el proceso de evaluación es el núcleo de la metaevaluación. De manera más esquemática, Cardozo y Mundo especifican tres tipos de metaevaluaciones: a) en función de su contenido, b) dependiendo

de su enfoque y, c) por su sistema de indicadores. El primero valora los informes finales, los procesos técnico –metodológicos, estos últimos en una lógica institucional y organizacional; el segundo aplica criterios positivistas (datos duros), holista o mixto; el último, considera los alcances de los indicadores o los aspectos claves a revisar (2012: 44).

### **Diferencias entre los modelos experimentales, cuasiexperimentales y no experimentales**

En el caso del modelo experimental clásico debe quedar claro que tiene necesariamente dos poblaciones; la primera, un grupo de tratamiento o grupo experimental, es decir, una población que recibe los aportes de un programa o proyecto; la segunda recibe el nombre de testigo porque efectivamente no recibe los aportes de un programa o proyecto. De lo que se trata es de tener dos grupos que puedan ser contrastados pero de manera controlada, de este modo el grupo experimental puede mostrar variaciones. El problema radica en encontrar poblaciones contrastantes equivalentes, es decir, que tanto una como la otra sean comparables por su homogeneidad.

Se llama método experimental justamente porque forma parte de un “experimento” el cual debe ser controlado; la forma estadística más usual es mediante la aleatorización; es decir, la probabilidad de las poblaciones se homogeneiza distribuyendo los factores no controlables. Esta muestra es básicamente un parámetro con variables controladas. Es importante no confundir el azar con lo aleatorio; lo primero establece el error de muestreo, mientras que lo segundo hace representativa una muestra que contiene mínima variación de las variables que se busca observar. Es por ello que una muestra mayor contiene

mayor probabilidad de error, esto es justamente lo que el evaluador o investigador debe saber controlar, de lo contrario la variabilidad aumenta. (Cohen y Franco, 1992).

En otras palabras, el modelo experimental simple tiene dos grupos contrastantes (uno con proyecto y otro sin proyecto) y tiene como finalidad observar cambios atribuibles al programa o proyecto a través de la observación de un antes y un después. Queda claro que si el grupo experimental o de tratamiento tiene una cuantificación mayor respecto del grupo sin tratamiento, la intervención del programa o proyecto tuvo éxito. Ante dicha situación ¿qué tanto éxito se puede atribuir a un programa? Entre más se aleje del cero (en términos positivos) más cerca de la solución de un problema o necesidad pública.

Si bien el modelo experimental clásico es “sencillo” en términos matemáticos es muy complejo en términos sociales, primeramente porque muchas veces no se cuenta con el apoyo para realizar “experimentos” en la población por considerarlo no ético; a ello se suma la complejidad de seleccionar las dos poblaciones equivalentes las cuales deben tener sus elementos constitutivos lo más parecido posible. No hay que ser muy suspicaces para deducir que no hay dos poblaciones idénticas a comparar, sin embargo, reducir al máximo los errores de muestreo y fuera del muestreo es la base de una comparabilidad confiable. Al respecto, Cohen y Martínez señalan que “se debe analizar únicamente una variable (objetivo) a la vez y mantener las otras constantes” (s/f: 104).

En la actualidad es acalorada la discusión sobre el monopolio de la “veracidad de impacto”, pues los enfoques más positivistas argumentan que es



la manera más simple de medir el impacto (cambios en el nivel de bienestar), mientras que enfoques más constructivistas señalan lo limitado del enfoque positivista por no contar con criterios como el contexto, los imaginarios, la cultura, etcétera.

Uno de los grandes obstáculos para este tipo de experimentos es la inexistencia de líneas basales que permitan observar un “después” sin un “antes”. El principal problema de este modelo es poder atribuirle a determinada acción (programa, proyecto) un resultado positivo en la población en tratamiento respecto al grupo testigo. Esto no es sencillo, pues el modelo experimental debe garantizar que los cambios que está valorando son atribuibles al proyecto, es decir, que sean cambios endógenos y no exógenos (externos). Sin embargo, al ser la realidad más compleja, ¿qué pasa cuando los cambios en el grupo de tratamiento son positivos debido a una combinación entre factores del programa y factores del contexto?

Por su parte el modelo cuasiexperimental es igual al modelo experimental simple o clásico; la principal diferencia radica en que los parámetros no son aleatorios, es decir, la selección se realiza con base en las variables de mayor relevancia en su relación con el objetivo de impacto que se busca observar (Cohen y Martínez, *s/f*: 105).

Cohen y Franco (1992) señalan un par de series estadísticas para minimizar el error, entre las que destacan: a) series temporales y b) grupos de control no equivalentes o de comparación. En ambos casos se hacen mediciones antes y después para posteriormente compararlas. En el primero se trata de verificar cierta magnitud de cambio en correlación con el factor tiempo; en el segundo, los grupos formados “suponen” características semejantes.

En el caso del modelo no experimental se considera únicamente a la población beneficiaria del proyecto y, evidentemente, cuando no es posible la aplicación experimental. Básicamente, el proceso más recurrente es analizar al grupo con proyecto en un antes y en un después, es decir, sin comparar; únicamente lo que se observa es un análisis longitudinal del grupo con beneficios de un programa. En este caso, lo que se observa es cómo el grupo de tratamiento a través de series temporales (antes, durante, después) manifiesta cambios atribuibles al programa o proyecto.

### **Análisis transversal entre MML, PE y SE**

Tanto la MML y la planeación estratégica como el sistema de indicadores son realizaciones hechas por personas que en cualquier momento pudieron haber errado; los diagnósticos participativos pudieron haber sido manipulados o influidos políticamente a favor o en contra de decisiones concretas. Dicho de otro modo, estos instrumentos tienen tal complejidad que no escapan al error humano y, peor aún, a deliberaciones particulares que siempre están presentes. ¿Cuál es la relación de todo lo anterior con los derechos humanos? Si se quieren concretar no basta con exigir su garantía, sino conocer los mecanismos por los cuales transita la lógica de planeación gubernamental. Es un hecho que estos instrumentos han llegado con premura a nuestra anquilosada administración pública, donde estos enfoques actuales chocan con inercias nada recientes. Es por ello que se insiste no en su apego axiomático, sino en el hecho de que están presentes en la lógica gubernamental y sobre todo presupuestal, de modo que –dicho con los neoinstitucionalistas–:

“son las reglas del juego, escritas y no escritas, formales e informales”. Esta lógica dominante no queda sino desagregarla y experimentar sus límites; quizá sea una sorpresa (tal vez no) descubrir que hacerlo puede llevarnos a formas ya instituidas de garantizar derechos.

Esta guía intenta hacer un híbrido del híbrido, es decir, complementar con el IP sistemas (SED, PE) que contienen otros subsistemas (árboles, indicadores, FODA) para con ello dar cuenta de la necesidad del factor político en la elaboración, implementación y evaluación de la política pública. La pugna sobre los derechos humanos es una lucha que está en juego, pero que de manera reiterativa plasma sus beneficios sobre adoptar el enfoque sin que se argumente respecto a los mecanismo e instrumentos que las herramientas ganadas en lo internacional ya permiten. Dicho con otras palabras, los derechos quedan relegados a su horizonte jurídico cuando es en lo político donde se puede pelear su realización.

Aquí es donde cobran relevancia el SED y el IP, pues el primero establece el método mientras que el segundo trata de explicar los cambios en la orientación (derechos). Con ambas herramientas podemos hacer preguntas precisas como, por ejemplo, ¿por qué un diagnóstico participativo, con enfoque de derechos, con presupuesto suficiente termina por no revertir la violación a un derecho en específico? ¿Cuáles fueron los intercambios por los que el efecto esperado no se logró? ¿Los ejes estratégicos permiten u obstaculizan abordar la violación de un derecho específico? Es decir, cada herramienta sirve de contrapeso a la otra, de manera que facilita la ubicación del problema. Esto no es automático y requiere una observación precisa; cuando ello sucede las probabilidades de actuar en consecuencia son mayores.

El enfoque de derechos en las políticas es cada vez más habitual, sin embargo, los mecanismos y herramientas para observar los alcances siguen siendo limitados. Por esta razón muchas veces las buenas intenciones, al formular políticas de este tipo, no logran revertir el problema identificado. Las razones son principalmente dos: a) el mejor de los diseños de política por sí mismo no es garantía de que será implementado como se espera y b) hay un déficit en cuanto a mecanismos que permitan su observación, pero no sólo en cuestiones técnicas (SED) sino políticas (IP). Garantizar pleno goce de derechos implica políticas que lo posibiliten. Estas acciones no son automáticas y falta explorar sus componentes técnicos y políticos para que sean una realidad. El SED es una herramienta que va cobrando fuerza por su metodología innovadora, no obstante, su desarrollo en la administración pública tendrá que pasar por la fase de la adaptación y asimilación de sus contenidos; pero no sólo eso, sino que las metodologías por sí mismas no son la pieza central. Desde luego que su importancia es básica, pero el componente político es elemental para garantizar la efectividad de las políticas.

El SED va más allá de la MML, que se ha convertido en la herramienta más habitual en la programación de políticas, mas no por ello carece de dificultades la mayor de las cuales es que contribuye a las relaciones causa-efecto de la acción y, aunque es necesaria, es insuficiente y más cuando de derechos humanos se trata. Junto con la planeación estratégica el SED complementa las matrices haciendo del mecanismo una herramienta de verificación, monitoreo y seguimiento eficaz.

A pesar de lo anterior, el SED tiene el problema de que no explica las relaciones conflictivas de los actores involucrados. Las instancias ejecutoras por lo regular no son las mismas que las encargadas del diseño, del diagnóstico ni de la evaluación, por lo que la fragmentación del ciclo de las políticas no siempre es simétrico respecto al enfoque de derechos. Desde luego que el IP tampoco es garantía, pero permite explicar en la metodología del SED las relaciones conflictivas entre los actores involucrados, pues éstos responden a lógicas particulares (contextos, inercias, tipos de organización, adaptabilidad institucional, etc.) que no siempre hacen que un buen diagnóstico o diseño tenga los efectos esperados en la evaluación. Tanto el SED como el IP son piezas de naturaleza distinta que permiten la identificación de déficit en la gestación, formulación, implementación y evaluación de políticas con enfoque de derechos, pues ubican momentos críticos en los cuales insertar correctivos. Por último, y no por ello menos importante, debemos destacar que si bien existe una amplia bibliografía sobre el tema de la evaluación, todavía existe diversidad de enfoques que no termina por tener un paradigma concreto, pues su categorización obedece a modelos, enfoques, escuelas, corrientes filosóficas, etcétera. Parece que hay un acuerdo en la posición integralista y mixta para observar la evaluación como un todo que debe tener complemento entre lo cuantitativo y lo cualitativo. A pesar de ello las dinámicas de las administraciones públicas, los entornos políticos, sociales, económicos, financieros, presupuestales y la escasa (aunque creciente) necesidad de retomar la evaluación como correctivo de la política pública son factores que impiden la institucionalización de evaluaciones integrales que logren los objetivos esperados. Ante tales déficit esta guía

pretende explicitar la complejidad de la racionalidad evaluativa y la urgencia de profesionales en la materia.

## Conclusiones

Uno de los grandes retos de la política pública es su enfoque desde los derechos humanos. Tal parece que dicha asociación ha quedado obviada, de modo que hace suponer que se trata de simples agregaciones. La realidad es que dicha asociación es mucho más compleja de lo que puede uno pensar. El reto se vuelve doble; por un lado, la evaluación en sí misma es compleja y su desarrollo tiene multicriterios que van desde el más general entre lo cuantitativo y lo cualitativo, hasta la discusión de los dilemas éticos de la evaluación de impacto mediante métodos experimentales. Por otro lado, generar evaluaciones que permitan la observación de pleno goce de derechos es muy complejo, pues un problema público y toda la cadena causal de la política deberán insertarse en esa lógica.

La disciplina de la evaluación está lejos de tener enfoques y metodologías únicas aplicables a todos los contextos y situaciones. Faltará fomentar dicha discusión con el objetivo de generar aprendizaje mutuo y comprensión colectiva de la realidad social. Los problemas a los que se enfrenta la política requieren la discusión de enfoques dominantes, pero también la llegada de criterios alternativos para evaluar las acciones colectivas. Si bien este es un

breve esbozo de la disciplina pone de relieve su complejidad, pero más que nada aspira a generar en el lector curiosidad por el tema. De ser así, el texto habrá cumplido su cometido.



## Bibliografía

- Abramovich, V. (2006). "Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo." *Revista de la CEPAL*, núm. 88.
- Aguilar, C. (2015). *Intercambio político. Una forma de indagar las relaciones de poder entre sociedad y gobierno*, UAM Lerma, Juan Pablos Editor.
- Aguilar, L. (1992a) *El estudio de las Políticas Públicas*, México, M.A. Porrúa.
- Aguilar, L. (1992b) *La hechura de las Políticas Públicas*, México, M.A. Porrúa.
- Aguilar, L. (1992c) *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, M.A. Porrúa.
- Aguilar, L. (2005) "Las políticas públicas: su aporte" en Acosta (coord) *Democracia desarrollo y políticas públicas*, Universidad de Guadalajara.
- Aguilar C. y Lima, M. (2009). "¿Qué son y para qué sirven las políticas públicas? Contribuciones a las ciencias sociales." *Revista Eumed*, Málaga, España.
- Arellano, D. (2004). *Gestión estratégica para el sector público. Del pensamiento estratégico al cambio organizacional*, México, FCE.
- Arellano, et al. (2015). *Sistemas de Evaluación del Desempeño para organizaciones públicas. ¿Cómo construirlos efectivamente?*, México, CIDE, reimpresión.

- Baker, J. L. (2000). *Evaluación del impacto de los proyectos de desarrollo en la pobreza. Manual para profesionales*. B.M., Washington D. C.
- Cacciari, M. (1980). "Transformación del Estado y proyecto político." *Cuadernos políticos*, núm. 25, México, Era.
- Cabrero, E. (2000) *Hacia la construcción de una agenda para la reforma administrativa municipal en México*, México. CIDE.
- Canto, M. (2006). "Desarrollo social e IP: el aspecto olvidado de la política social." En L. Álvarez et al. (coord), *Democracia y exclusión. Caminos encontrados en la Ciudad de México*, México, UNAM, UAM, UACM.
- Cardozo, M. (2006). *La evaluación de políticas y programas públicos*, México, M. A. Porrúa.
- \_\_\_\_ (2012). *Sistematización de la experiencia de evaluación*, D.F. 2008.
- \_\_\_\_ (2009). *Evaluación y metaevaluación en los programas mexicanos de desarrollo social*, México, UAM-X.
- Cardozo, M. y Mundo, A. (2012). *Guía de orientación para la evaluación de políticas y programas de desarrollo social*, México, D.F., Evalua D.F.
- Cohen, E. y Franco, R. (1992). *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI.
- Cohen, E. y Martínez, R. (s/f). *Formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. Cepal, inédito.
- Conseil Scientifique de l'Évaluation: *Petit guide de l'évaluation des politiques publiques* (1996). La Documentation Française, mayo, París.
- Denzin, N. K. y Lincoln, Y. S. (eds.) (2005). *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 3a.ed., Thousand Oaks, CA: Sage.
- Díaz, L. F. (2002). "La metaevaluación y su método." *Revista de Ciencias Sociales*, año XLIII, núm. 92-93, Universidad de Costa Rica, Costa Rica.

- Díaz, L. y Rosales, R. (2003). *Metaevaluación. Evaluación de la evaluación de políticas, programas y proyectos sociales*, Costa Rica, EUNED, Ágora.
- Djezzar, L. y Gateau-Leblanc, C. (2008). *Contribution à l'élaboration d'un guide de l'évaluation des politiques publiques*. Assemblée des Départements de France, Francia.
- Dopico, I. (s/f). *Metaevaluación: ¿por qué y para qué?*. Documento pdf, disponible en: <http://www.sld.cu/galerias/pdf/sitios/prevemi/metaevaluacion.pdf>
- Fernández, T. y Parra, A. (coords.) (2002). *Servicios sociales: dirección, gestión y planificación*, Alianza. Madrid.
- Ghiglione, R. y Matalón, B. (1989). *Las Encuestas Sociológicas. Teorías y Prácticas*. Trad. J.L. Castillo. Ed Trillas, México.
- Guba, E. G. y Lincoln, Y. (1994). "Paradigmatic Controversies, Contradictions and Emerging Confluences." En Denzin N. K. y Lincoln, Y. S. (eds.), *Handbook of Qualitative Research*, Sage, pp. 191-216.
- Gutiérrez, C. J. G., et al. (2011). "Evaluación preliminar de la sustentabilidad de una propuesta agroecológica, en el subtrópico del altiplano central de México." *Tropical and Subtropical Agroecosystems*.
- Harris, M. (1980). "Chapter Two: The Epistemology of Cultural Materialism." *Cultural Materialism: The Struggle for a Science of Culture*, New York, Random House.
- Íñiguez, L. (ed.) (2006). *Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales*, Universitat Oberta Catalunya, Barcelona.
- Lahera, E. (2004). *Introducción a las políticas públicas*, Chile, FCE.
- Lasswell, H. (1971). "La concepción emergente de las ciencias de políticas." En Aguilar, L. F., *El estudio de las políticas públicas*, México, Porrúa.
- López-Acevedo, G., Krause, P. y Mackay, K. (2012). *Building Better Policies: The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Washington, D.C., World Bank.

- Mackay, K. (1998). *Public Sector Performance. The Critical Role of Evaluation. Selected Proceedings for a World Bank Seminar*, Washington, D.C., World Bank.
- Martínez, A. (2013). *La evaluación interna como ejercicio para el rediseño y mejora de los programas sociales en el Distrito Federal*, México, Evalua D.F.
- Martínez, A. y Abreu, J. (2012). “La evaluación de las políticas públicas: evolución, principales herramientas y métodos.” En Pérez, E., Perevochtchikova, M. y Ávila Foucat, V. (coords.) *Hacia un manejo sustentable del suelo y la conservación del Distrito Federal*, México, Instituto Politécnico Nacional. (Serie Estudios Urbanos).
- Martínez, A. y González, F. (2012). *El ciclo de las políticas públicas: perspectivas en implementación y evaluación. Segunda parte: Evaluación. Guía de estudio de la materia*, México, FLACSO, Maestría en Políticas Públicas Comparadas.
- Meny, Y. y Thoenig, J. C. (1992). “La evaluación.” *Las políticas públicas*, Barcelona, pp. 194-222.
- Merino, M. (2013). “Los retos de la evaluación: la sociedad abierta.” *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*, México, CIDE, pp. 146-156.
- Monnier, E. (1995). *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Madrid, Instituto de Estudios Fiscales.
- Monnier, E. y Duran, P. (1992). “Le développement de l'évaluation en France. Nécessités techniques et exigences politiques.” *Revue Française de Science Politique*, vol. 42, núm. 2, pp. 235-262.
- Neirotti, N. y Poggi, M. (organizadores) (2007). *Evaluación de proyectos de desarrollo educativo local. Aprendiendo juntos en el proceso de autoevaluación*, Buenos Aires, IPE- UNESCO (Serie de publicaciones sobre la iniciativa “Comunidad de Aprendizaje”, Fundación W.K. Kellogg).
- Osuna, J. L. y Márquez, C. (eds.) (s/f). *Guía para la evaluación de políticas públicas*, España, Instituto de Desarrollo Regional.

- Osuna, J. L. *et al.* (2011) *Metaevaluación de las políticas evaluadas por Evalua-DF durante 2009*, México, Evalua D.F.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas*, México, FLACSO.
- Roth, A. (2014). La evaluación de las políticas públicas." *Políticas públicas. Formulación, implementación y evaluación*, 10a. ed., Colombia, Aurora, pp. 225-261.
- Rusconi, G. (1985). "Problemas actuales de teoría política." *Cuadernos de Teoría Política*, núm 2, IIS UNAM.
- Scriven, M. (1969). "An introduction to metaevaluation." *Educational Product Report*.
- \_\_\_\_\_ (1976) . "Evaluation bias and its control." *Evaluation Studies Review Annual*, vol. I.
- Vollet, D. y Hadjab, F. (2008). *Manuel de l'évaluation des politiques publiques*, Versailles: Editions Quae.
- Weiss, C. (2004). *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, México, Trillas.
- Winberg, A. (1991). *Maximizing the contribution of internal evaluation units. Evaluation and Program Planning*, núm. 14, pp. 167-172.