
EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA PERSPECTIVA DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES

Carmen Mesa León
Universidad de la Habana
carmenml@fec.uh.cu

Recepción: 9 de julio de 2014
Aceptación: 24 de julio de 2014

Resumen

El término políticas públicas está asociado a la intervención del Estado en la elaboración de medidas que tributen a solventar dificultades sociales. En la actualidad, resulta de vital importancia implementar políticas que contribuyan a mejorar la calidad de vida de la población. Para ello, algunas sociedades han desarrollado mecanismos de aprendizaje que favorecen la toma de decisiones. En las últimas dos décadas, los investigadores y científicos sociales han realizado distintos análisis econométricos y estadísticos en aras de determinar los efectos causales de las políticas, los cuales han enriquecido la literatura teórica sobre estos temas y se han convertido en una importante herramienta en diferentes áreas económicas como el mercado laboral, las finanzas públicas, el desarrollo social y económico, la organización industrial, etc. La evaluación acertada de las políticas provee un conjunto de instrumentos que pueden ser usados para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y efectividad de su implementación.

El presente trabajo sintetiza algunos de los resultados que forman parte de una investigación mayor, en la que se evalúa la política de subsidios para la construcción y reparación de viviendas en La Habana Vieja. Se ha definido como objetivo: fundamentar el marco conceptual para la elaboración y evaluación de políticas públicas.

Como metodología de la investigación se ha utilizado el análisis crítico de fuentes bibliográficas disponibles, que han permitido su sistematización teniendo en cuenta los puntos de convergencia y divergencia entre ellos y avanzar hacia una propuesta de definición propia que se adecue a las necesidades de la investigación en curso.

Entre los principales resultados se encuentran una definición de política pública que tribute al desarrollo local, la identificación de semejanzas y diferencias entre las conceptualizaciones estudiadas, la valoración crítica de las mismas y avances en los aspectos teóricos para la evaluación de las políticas.

Palabras clave: políticas públicas, programas, implementación, evaluación, Gobierno.

Abstract

The term public policy refers the intervention of State to elaborate programs to resolve social difficulties. At present, is important to use policies to contribute to get a better life. Some societies develop mechanism to learn taking of decisions. In the last two decades social researches realize econometrical and statistical analyses to find the causal effects of public policies. It makes rich the theoretic literature about this topics and it turns an important tool in different economic areas, like labor market, public finances, social and economic development and industrial organization. The correct evaluation of public policies provides many instruments to verify and to obtain a better quality, efficiency and effective application of policy.

The present article resumes some of principle results of a biggest research to evaluate the subsidy policy to build and to repair home houses in La Habana Vieja. The general objective of this investigation: to elaborate theoretical support to create and to evaluate the public policies.

The methodology of research used is the critical analysis of available bibliographic source to systematize the common and divergence ideas to obtain an own definition to include the necessities of this investigation.

The principal results are the own definition of public policy to contribute to local development, the identification of common and different points in some definitions of public policy and the advances in the theoretical aspects of evaluation of policies.

Keywords: public policies, programs, using, evaluation, government.

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS: UNA PERSPECTIVA DESDE LAS CIENCIAS SOCIALES

Carmen Mesa León
Universidad de la Habana
carmenml@fec.uh.cu

INTRODUCCIÓN

La construcción e implementación de políticas públicas ha sido un tema que ha tomado gran importancia a partir de su relación natural con el desarrollo nacional, sobre todo si está enfocada en la problemática social. La interacción entre actores sociales y estatales en torno a una necesidad de interés público es un proceso donde convergen diferentes perspectivas sobre una realidad que se pretende modificar o cambiar.

Un correcto diseño, una adecuada ejecución y un profundo control sobre una intervención pública podrían resultar eficientes en la solución de problemas, identificados previamente, que son de interés para el Gobierno y que se pretenden solventar. Las ciencias sociales se han puesto al servicio de estas necesidades y se han enriquecido con un instrumental teórico y econométrico que permite la formulación y evaluación eficaz de cualquier programa público.

En Cuba, se ha prestado especial atención a la temática social desde el triunfo revolucionario, en enero de 1959, hasta la actualidad, lo cual ha incidido en la obtención de profundos logros en este ámbito, que han sido estudiados desde diferentes disciplinas. Sin embargo, desde la perspectiva de

las políticas públicas y su evaluación se encuentra un insuficiente tratamiento al respecto. En el presente trabajo se realiza una valoración sobre las bases conceptuales de las políticas públicas, con especial énfasis en los métodos para su evaluación.

Para ello, la investigación se ha estructurado en cuatro partes principales: la primera aborda los elementos teóricos sobre las políticas públicas; en la segunda, se fundamenta la necesidad de su evaluación; en la tercera, se precisan algunos aspectos esenciales para ejecutar una correcta evaluación, y finalmente, se describen los métodos econométricos que pueden ser empleados.

Como metodología de la investigación se ha utilizado el análisis crítico de fuentes bibliográficas disponibles, que han permitido su sistematización teniendo en cuenta los puntos de convergencia y divergencia entre ellos y avanzar hacia una propuesta de definición propia que se adecue a las necesidades de la investigación en curso.

ENFOQUES GENERALES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

El siglo XIX estuvo acompañado de profundos cambios en la formulación de políticas oficiales, pues la intervención estatal se había limitado, hasta entonces, al uso de mecanismos impositivos y de seguridad. En este gran periodo se produce, por primera vez, la puesta en práctica de políticas encaminadas a satisfacer las demandas de algunos sectores sociales. Sin embargo, no es hasta la culminación de la II Guerra Mundial que se desarrollan y generalizan un número considerable de intervenciones gubernamentales que dieron lugar a los primeros estudios sobre las políticas públicas (De Kostka 2013).

Durante los años 50, se trataron de explicar las políticas públicas mediante variables económicas a través de métodos empíricos que se destinaban a la ayuda en la toma de decisiones más que a la construcción de las teorías. Sin embargo, no será hasta la década de los setenta que el análisis en torno a la gestión pública se consolide y comience a ser considerada como

campo específico de estudio de la ciencia política y de la administración (De Kostka 2013).

El término políticas públicas tiene un carácter polisémico, pero desde la perspectiva de las ciencias sociales, según De Kostka 2013, se refiere a un conjunto de acciones para la resolución de problemas concretos. Subirats (1989) fundamenta este criterio al expresar que el término se suele emplear dentro de un campo de actividad como medio para alcanzar determinados fines por parte de las autoridades públicas. Su uso, por tanto, está asociado a la intervención del Estado en la elaboración de medidas que tributen a solventar dificultades sociales.

«Toda acción pública persigue incidir en la sociedad al intervenir sobre aquellas necesidades y problemas que hayan sido detectados con el objetivo de generar un impacto o cambio positivo en esa realidad. Para ello se concretan y articulan objetivos a los que debe darse respuesta a través de la puesta en marcha de una serie de instrumentos» (Bueno 2013, 25).

Las políticas deben ser concebidas teniendo en cuenta varias áreas de análisis: los beneficios y repercusiones en la sociedad; el desarrollo social; la economía; la infraestructura y expansión de las vías generales de comunicación, de las telecomunicaciones, de la salud y de la seguridad pública, entre otras; los planes de desarrollos anuales, quinquenales, etc.; los presupuestos de los Estados y las administraciones autónomas y municipales; la administración pública o sistema burocrático y sus planificaciones.

En la literatura consultada se constata que diferentes autores coinciden en el empleo del Estado u organismos con poderes públicos, dentro de la conceptualización de políticas públicas, como agentes que las elaboran e impulsan para obtener resultados o transformaciones específicas tanto en el ámbito social, político como económico, tal y como se muestra en el cuadro 1.

Cuadro 1

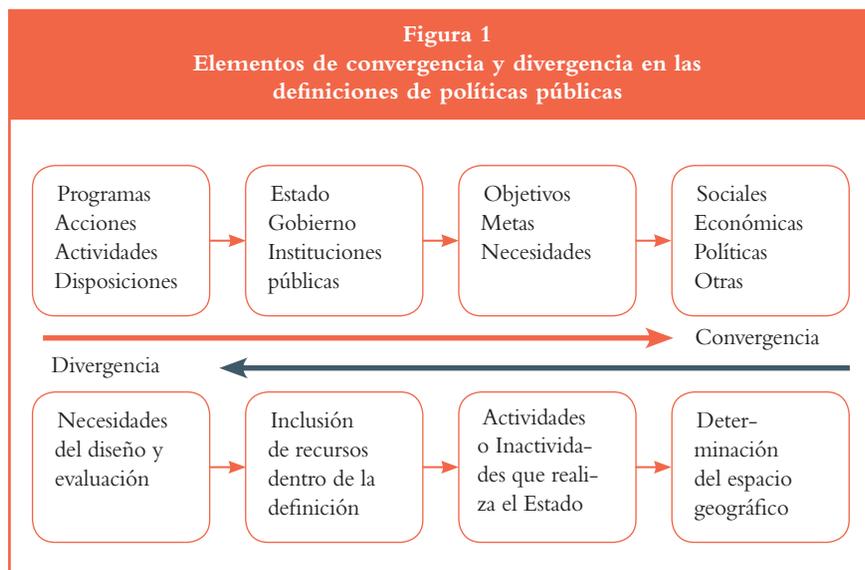
Comparación conceptual del término de políticas públicas (1984-2014)

Autor	Definición de política pública
Rose (1984)	Transformación y combinación que hacen organizaciones gubernamentales de los recursos normativos, humanos, financieros y tecnológicos con el fin de atender los problemas de los ciudadanos, controlar sus comportamientos, satisfacer sus demandas y, de esta manera, lograr impactos sociales, políticos y económicos.
Subirats (1989)	Actividades de las instituciones de Gobierno, actuando directamente o a través de agentes, y que van dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos.
Villanueva (1996)	Diseño de una acción colectiva intencional, el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, los hechos reales que la acción colectiva produce.
Lahera (1999)	Cursos de acción o flujos de información relativos a un objetivo público, desarrollados por el sector público con la frecuente participación de la comunidad o el sector público.
Repetto (2000)	Resultado de la interacción entre actores sociales y estatales, modelados por marcos institucionales.
Piñango (2003)	Proposiciones gubernamentales sobre la mejor forma de lograr determinados objetivos sociales. Ideas que contienen toda la fuerza y debilidades de estas, no obstante las mejores ideas pueden generar efectos indeseables.
Kraft y Furlong (2006)	Curso de acción o de inacción gubernamental en respuesta a problemas públicos. Reflejan no solo los valores más importantes de una sociedad, sino también el conflicto entre valores. Las políticas dejan de manifiesto a cuál de los muchos diferentes valores se le asigna la más alta prioridad en una determinada decisión.
Dye (2008)	Es todo lo que los Gobiernos deciden hacer o no hacer.
Maggiolo (2013)	Disposiciones del Estado para atender determinadas realidades que afectan directa e indirectamente a la sociedad, sean del tipo social, política o económica.
de Kostka (2013)	Programa de acción de una autoridad dotada de poder político y de legitimidad gubernamental, que afecta a un sector de la sociedad o bien a un espacio geográfico determinado.
Borraz (2014)	Los Gobiernos a menudo implementan programas con el objetivo de cambiar resultados económicos o sociales de los individuos.

Fuente: Elaboración propia.¹

1 El cuadro fue elaborado a partir de la sistematización que toma como criterio el orden cronológico en que aparecen las diversas fuentes consultadas: (Borraz 2014), (De Kostka 2013), (Maggiolo y Perozo 2007). Este criterio se asume a lo largo de la investigación.

Otro elemento común en las conceptualizaciones radica en que las políticas deben tributar a objetivos y metas que beneficien a la población o a segmentos de ella, lo cual evidencia el protagonismo de los ciudadanos no importa cuál sea la intención inicial del Gobierno. En la figura 1 se sintetizan los aspectos en los que coinciden los autores consultados, así como los que constituyen puntos de divergencias.



Fuente: Elaboración propia

En las definiciones consultadas para este término, se encuentran distintos matices según las necesidades de los diferentes autores. La concepción del espacio geográfico, el nombramiento de política tanto para acciones o inacciones del Gobierno ante una situación específica, la inclusión de los recursos y la importancia de diseñar y evaluarlas, son algunos de los elementos que permiten diferenciar a cada una de estas enunciaciones.

Cabe destacar que, para obtener buenos resultados, luego de la aplicación de las políticas públicas, se requiere que se diseñen, ejecuten y evalúen en las mejores condiciones y con la mayor utilidad social (Maggiolo y Perozo 2007). Los gobiernos deben seguir de cerca todo el proceso de implementación (Díaz 2013), de manera que se logre un mejor aprovecha-

miento de los recursos y un diagnóstico más certero de la situación que se quiere transformar (De Kostka 2013). Es imprescindible partir de las necesidades de los mismos grupos sociales a quienes van a ir dirigidas, para poder llevar a cabo la implementación de proyectos reales, viables y sustentables, para lo cual se necesita del trabajo de equipos multidisciplinares.

Según Bueno (2013), las políticas pueden ser diseñadas mediante el enfoque de la evaluación basado en las teorías del problema, de la implementación, del programa, de la racionalidad o de la coherencia. En el cuadro 2 se sintetizan los principales aspectos que distinguen a cada uno de estos enfoques.

Cuadro 2 Diseño de políticas públicas mediante el enfoque de la evaluación basado en la teoría (1991-2012)	
Enfoques de la evaluación	Elementos distintivos
Basado en la teoría del problema (1991)	La estrategia política debe partir de un análisis riguroso de la realidad mediante el establecimiento y caracterización de los problemas y necesidades de base para observar sus causas y consecuencias en pos de formular objetivos y metas que contribuyan a su superación. El análisis de la evaluación del contexto, asociado a la estrategia, permitirá determinar el grado de cobertura de la intervención pública al detectar si esta se ha sobreestimado o subestimado.
Basado en la teoría de la implementación (1998)	Aunque parte del análisis del contexto, estableciendo las relaciones causa-efecto, estudia las acciones que conforman el contenido estratégico de las políticas a través de un mapa de relaciones fines-medios entre instrumentos, medidas y objetivos. No necesariamente, las estrategias de intervención aparecen explicitadas en un documento programático de forma estructurada y clara, pero su concertación, desde los objetivos hasta los instrumentos, permite insertar, con facilidad, una propuesta de indicadores asociados a cada nivel establecido que serán, en caso de cumplirse, los que viabilicen el seguimiento y evaluación de la política.

Cuadro 2 Diseño de políticas públicas mediante el enfoque de la evaluación basado en la teoría (1991-2012)	
Enfoques de la evaluación	Elementos distintivos
Basado en la teoría del programa (2001)	Indaga sobre aquellos aspectos que determinan las condiciones y las razones bajo las cuales las políticas funcionan o no. A través de este enfoque se determinan también las hipótesis de acción que reflejan, en la población objetivo, comportamientos derivados de la propia acción de intervención.
Basado en la teoría de la racionalidad (2008)	La evaluación de la racionalidad propicia un marco clarificador en fases, incluso previas a la aplicación de la intervención pública, sobre los aspectos clave en las relaciones causa-efecto derivados de la teoría del problema, a los que debe dirigirse la política. A través de este enfoque se detectan las interrelaciones entre la política diseñada y los problemas presentes en el contexto, así como los comportamientos generados en la población objetivo, derivados de la propia acción de intervención.
Basado en la teoría de la coherencia (2012)	Analiza la afinidad y vertebración de la estrategia estructurada para divisar las posibles sinergias entre objetivos o actuaciones en el contexto político e institucional que acompaña la acción del Gobierno aplicada.

Fuente: Elaboración propia a partir de (Bueno 2013)

Las políticas públicas contienen diferentes radios de acción en dependencia del grado de generalidad. Así pueden ser clasificadas como globales, regionales, nacionales, territoriales, sectoriales, empresariales o locales.² Se diseñan a partir de dos principios fundamentales: la participación y la integralidad. El primero se refiere a la incorporación de la población como protagonista de las transformaciones, mientras que el segundo va dirigido

2 Según Díaz (2013) algunos ejemplos de políticas públicas globales son medidas de privatización del FMI, los Objetivos del Milenio; las regionales: políticas de integración (ALBA, CELAC); las nacionales: políticas de salud y educación, del Hambre Cero en Brasil; las territoriales, sectoriales, empresariales, locales: capacitación de mujeres jefas de hogar, programas de capacitación a desempleados, plan de Emergencia en Uruguay, etc.

al establecimiento de vínculos con diferentes esferas, tanto en las causas del tema a tratar dentro de la política como en sus resultados (Díaz 2013).

Teniendo en cuenta el análisis anterior, se definen a las políticas públicas como programas diseñados por autoridades públicas (Estado, Gobiernos locales, organismos públicos, etc.) que contribuyan a elevar el bienestar social de los ciudadanos en localidades, regiones y naciones.

En la bibliografía consultada se han podido identificar tres componentes substanciales en la concepción de cualquier política: los principios que la orientan (la ideología o argumentos que la sustentan); los instrumentos mediante los cuales se ejecutan (incluyendo aspectos de regulación, de financiamiento, y de mecanismos de prestación de las políticas) y los servicios o acciones principales que se llevan o deberían llevarse a cabo de acuerdo a los principios propuestos. El proceso de implementación puede establecerse en etapas, las cuales varían en dependencia de los objetivos a cumplir. En el cuadro 3 se muestran diferentes fases en la puesta en marcha de las políticas públicas según los autores consultados:

Cuadro 3	
Fases para la implementación de políticas públicas, por autores (1984-2013)	
Autor	Fases de las políticas públicas
(Rose 1984)	1) Identificación y definición del problema; 2) formulación de las alternativas de solución; 3) adopción de una alternativa; 4) implementación de la alternativa seleccionada; 5) evaluación de los resultados obtenidos.
(Subirats 1989)	1) Percepción y definición del problema; 2) intereses afectados; 3) grado de organización; 4) acceso a los canales representativos; 5) consecución del estatuto propio del tema a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; 6) formulación de una solución o acción de respuesta; 7) establecimiento de objetivos y prioridades; 8) soportes políticos presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; 9) implementación o puesta en práctica de la política; 10) evaluación y control de los efectos producidos y mantenimiento; 11) revisión o terminación de la política.

Cuadro 3

Fases para la implementación de políticas públicas, por autores (1984–2013)

Autor	Fases de las políticas públicas
(Maggiolo y Perozo 2007)	1) Reconocimiento del problema e inclusión en la agenda del Gobierno; 2) posibles soluciones al problema; 3) aceptación y reconocimiento de la propuesta de solución; 4) implementación y evaluación de la propuesta; 5) seguimiento y evaluación de los resultados; 6) evaluación y seguimiento del impacto.
(Díaz 2013)	1) Selección del problema; 2) análisis de la posible política; 3) toma de decisiones; 4) monitoreo; 5) evaluación de los resultados.

Fuente: Elaboración propia.

Los autores señalan como elementos comunes en el proceso de ejecución de las políticas: al reconocimiento del problema, la identificación de la cartera de alternativas, la implementación de la acción que más se adecue a una solución óptima y la evaluación de los resultados obtenidos. Por su parte, se observan diferentes matices en cada propuesta, pues para Subirats (1989) supone un proceso complejo y largo. Rose (1984) enfatiza sobre la evaluación de los resultados, mientras que Maggiolo y Perozo (2007) y Díaz (2013) proponen una secuencia lógica más adecuada. En resumen:

[...] las políticas públicas se relacionan con una variedad de circunstancias, personas, grupos y organizaciones, de las cuales depende su formulación y puesta en práctica. Estos factores determinan un escenario complejo y heterogéneo, que se complica al entrar en escena un elemento axiomático, la cuestión social, que relaciona régimen político, Estado y sociedad, de cuyo acuerdo o convergencia dependen, plenamente, la elaboración de políticas públicas sociales de calidad, favorables al colectivo (Maggiolo y Perozo 2007).

LA EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA PÚBLICA COMO HERRAMIENTA PARA EL MONITOREO DE LOS PROCESOS DE DESARROLLO

Para la implementación de las políticas algunas sociedades han desarrollado mecanismos de aprendizaje político y social que favorecen la toma de decisiones. Según Imbens y Wooldridge (2009), muchas cuestiones empíricas y otras derivadas de las ciencias sociales obedecen a los efectos causales de estos programas o políticas.

Un resultado exitoso depende del engranaje de ciertos factores (Maggiolo y Perozo 2007). Díaz (2013) sostiene que la aplicación de modelos o metodologías de intervención, capaces de producir información válida y confiable, permite el establecimiento de juicios sobre el qué y el cómo obtener logros en acciones determinadas.

En las últimas dos décadas muchos investigadores han realizado distintos análisis econométricos y estadísticos en aras de determinar los efectos causales de las políticas, los cuales han enriquecido la literatura teórica sobre estos temas y se han convertido en una importante herramienta en diferentes áreas económicas como el mercado laboral, las finanzas públicas, el desarrollo social y económico, la organización industrial, etc. (Imbens y Wooldridge 2009). La evaluación acertada de las políticas provee un conjunto de instrumentos que pueden ser usados para verificar y mejorar la calidad, la eficiencia y efectividad de las intervenciones en los distintos pasos de la implementación (Gertler *et al* 2011).

Borraz (2014) fundamenta la importancia de la evaluación a través de dos elementos: la realización de una comparación que permita distinguir la efectividad relativa de diferentes programas para adoptar el óptimo, y la elaboración de un análisis costo-beneficio de los mismos, lo cual puede ser relevante en presencia de restricciones en las finanzas públicas.

Por su parte, (Bueno 2013) considera que la evaluación es un instrumento de análisis sistemático que se aplica a los programas de intervención pública con el fin de determinar la calidad de su conceptualización y diseño, la eficacia y eficiencia en su gestión y ejecución, así como los resultados e impactos de sus actuaciones y medidas. Su función principal es valorar su

oportunidad y utilidad, una vez que se haya verificado que los recursos previstos se aplicaron correctamente. No debe ser considerada solo como una herramienta analítica-descriptiva, sino como un instrumento que proponga las mejoras necesarias para su diseño o gestión en virtud de los problemas socioeconómicos a los que ha de hacer frente.

Finalmente, Gertler *et al* (2011) refieren la necesidad de evaluar en el contexto donde los hacedores de políticas y la sociedad civil demanden resultados creíbles y confiables. Además, consideran que el impacto de la evaluación es crucial en la construcción del conocimiento sobre la efectividad de programas de desarrollo que se preocupan por temas como la reducción de la pobreza, el mejoramiento de la salud, etc. El principal desafío para lograr evaluaciones efectivas consiste en identificar la relación causal entre el programa y los resultados que son de interés. De modo que una buena implementación de la política provee evidencia transparente y convincente que puede ser usada en las decisiones de políticas y en la opinión pública.

A criterio de los autores antes mencionados, la evaluación es un proceso que se ejecuta mediante diversos métodos:

1. El monitoreo: se lleva a cabo de manera continua para verificar, día tras día, lo que sucede en el programa a través de la información recolectada. Permite contrastar la actuación de la política contra los resultados esperados, realizar comparaciones entre diferentes programas y analizar tendencias a largo plazo.
2. La evaluación: es periódica y objetiva sobre programas completos. Es usada para responder preguntas específicas sobre el diseño, la implementación y los resultados. Al contrario del monitoreo, es susceptible a *shocks* externos que pueden transcurrir en el periodo donde se ejecute o depende de la interpretación de los técnicos expertos. Según el tipo de pregunta que trate de responder el analista, se realiza su diseño, su metodología y se elabora su presupuesto. Básicamente, responde a tres tipos de interrogantes:

- Preguntas descriptivas: para determinar la muestra y describir procesos, condiciones, relaciones organizacionales

y puntos de vistas de los «stakeholders» o «informadores clave».

- Preguntas normativas: para comparar la muestra escogida con la que hubiese podido tomarse, determinar los objetivos cumplidos, aplicar acciones, *inputs* y *outputs*.
- Preguntas de causa y efecto: para examinar resultados y qué efectos tuvo la intervención en los mismos.

La evaluación de impactos busca responder preguntas de causa y efectos. Generalmente, se enfoca alrededor de la interrogante: ¿cuál es el impacto (o el efecto causal) de un programa sobre un resultado específico? Esta pregunta básica incorpora una dimensión causal importante al análisis, pues centra el interés sobre solo aquellos resultados que son atribuibles directamente al programa, lo cual permite identificar la metodología a emplear.

Cualquier procedimiento para realizar la evaluación debe estimar el llamado contrafactual, que consiste en hallar el resultado de los participantes en el programa si hubiesen decidido no participar. Es decir, el individuo decide incluirse o no en el programa, pero solo se observa un resultado. En realidad, interesa observar el resultado de que el individuo participe como que no participe, pero es imposible observar al individuo en ambas situaciones. Por tanto, los métodos exigen la creación de un grupo de tratamiento, en el cual se incluyen personas (o individuos) que han recibido el programa para compararlo con un grupo que no lo ha recibido (también llamado grupo de control).

La evaluación de impactos se divide en dos categorías fundamentales: prospectiva y retrospectiva. La primera se desarrolla al mismo tiempo que el programa está siendo diseñado y confeccionado para implementarse. Los datos de bases son compilados *a priori* a la ejecución para ambos grupos. Mientras que la retrospectiva tiene lugar, una vez finalizada la política, para realizar un comparación ex-post entre ambos grupos.

Se considera que la prospectiva tiene un efecto más decisivo sobre los resultados que se quieren obtener, en tres direcciones: la información recopilada *a priori* permite establecer medidas preprogramas para lograr determinados impactos; provee información sobre los posibles beneficiarios y

grupos de comparación antes de la propia ejecución que puede ser utilizada como medida de preintervención y aseguramiento de que ambos grupos sean iguales; y por último, puede ser usada para evaluar la efectividad objetiva de abrir o no un programa para alcanzar, intencionalmente, determinados resultados en los beneficiarios.

En resumen, la prospectiva constituye la mejor vía para estimar un contrafactual válido y establecer reglas claras para la operación correcta del programa con respecto a la asignación de beneficiarios. Por su parte, la retrospectiva depende del contexto, los resultados favorables no pueden ser garantizados *a priori*, y la evidencia que produce está sujeta a mayor discusión.

La información cualitativa, el monitoreo de datos y la evaluación de procesos son necesarios para una correcta implementación del programa y para examinar preguntas cruciales en la interpretación de los resultados de la evaluación de impactos. La información cualitativa es la clave suplementaria de los datos cuantitativos porque provee la fuente complementaria para la ejecución del programa.

La evaluación basada en análisis cualitativo y cuantitativo se caracteriza por el uso de métodos mixtos, pues los enfoques cualitativos se forman a partir de grupos que constituyen focos de atención, de entrevistas con beneficiarios seleccionados y otras fuentes de información. Si bien los puntos de vistas y opiniones generados pueden no resultar representativos en el grupo de beneficiarios, son especialmente utilizados por los evaluadores para desplegar hipótesis sobre cómo el programa podría aclarar interrogantes de investigación, ayudar a los hacedores de políticas a suministrar rápidas ideas sobre lo que ocurre en la marcha del programa, elaborar explicaciones sobre los resultados cuantitativos y las fallas.

Por otro lado, el monitoreo de datos se encarga de verificar qué participantes toman el tratamiento, qué tan rápido se expande el programa, qué recursos se han gastado y qué actividades se han ejecutado según lo planeado. Adicionalmente, brinda información sobre los costos que, también, resulta necesaria para el análisis costo-beneficio. Finalmente, la evaluación de procesos se centra en cómo el programa opera de acuerdo a lo planificado inicialmente y aporta datos válidos para mejorar su ejecución.

ELEMENTOS ECONOMETRICOS EN LA EVALUACION

Dos conceptos cruciales para aplicar una evaluación precisa y segura son la determinación de la inferencia causal y el contrafactual.

Inferencia causal

La evaluación del impacto de un programa sobre una serie de resultados es equivalente a evaluar el efecto causal del mismo sobre sus resultados derivados. Las preguntas de política involucran relaciones de causa y efecto, por tanto, ayudan a superar los cambios de la causalidad establecida por el desenvolvimiento de determinado programa. Para instaurar causalidad entre una política y un resultado, se aplican los métodos de evaluación como regla que posibilita determinar cómo un factor del programa explica el impacto observado.

La respuesta a la pregunta básica de la evaluación: ¿cuál es el impacto o el efecto causal de un programa P sobre un resultado de interés Y ? está dada por $\alpha = (Y | P=1) - (Y | P=0)$ que expresa que el impacto (α) de la política (P) sobre el resultado (Y) con el programa ($P=1$) y sin el programa ($P=0$).

Lo anterior sugiere que se debe medir el resultado en dos estados diferentes: cuando el programa se ejecuta y cuando no existe la posibilidad de que se realice. Cualquier cambio operado sobre la observación (personas, en este caso) se atribuye a la implementación del mismo.

El contrafactual

Sin embargo, no es posible observar, al mismo tiempo, el resultado en los dos estados, es decir, a la misma persona dentro del programa y a esa misma fuera de él, pues ella tiene dos opciones pero solo puede estar en una. Esto es lo que se conoce como el problema del contrafactual.

Si bien se observa el resultado de la inclusión en la política ($Y | P=1$), no existen datos para determinar el mismo impacto si la persona no hubiese tomado el tratamiento ($Y | P=0$). En la fórmula básica, este último término, representa el contrafactual.

La obtención del primer término de la fórmula ($Y|P=1$) es relativamente fácil, pues solo se necesita medir el resultado de interés para los participantes del tratamiento. Ahora bien, la observación del segundo término ($Y|P=0$) no puede ser directamente alcanzada, ya que no existe forma de observar el resultado en la persona de no haber sido incluida en el programa. Para poder conseguir esta información se requiere la construcción de un grupo de comparación, también llamado grupo de control. La identificación de este último constituye un elemento decisivo para la evaluación pues sin su estimación válida no puede determinarse el impacto de la política.

Un grupo de control válido debe tener las mismas características que el de los participantes (o tratados), excepto que las unidades en el primero no deben resultar beneficiosas del programa. No es necesario que cada una de estas características sea idéntica al conjunto de tratados, un promedio de ellas podría reflejar lo mismo. Además, ambos grupos deben tener la misma reacción al programa y no deben ser expuestos, indistintamente, por otras intervenciones durante el periodo de evaluación.

Cuando se cumplen las anteriores condiciones, solo la existencia del programa explica las diferencias en los resultados entre los grupos, lo cual permite identificar su efecto causal.

PRINCIPALES MÉTODOS

Existen diferentes métodos para evaluar el impacto de una política pública. En el menú de opciones se encuentran: la selección aleatoria, la discontinuidad en la regresión, diferencias en diferencias y el *matching*. Cada uno de ellos presenta ventajas y desventajas en su implementación.

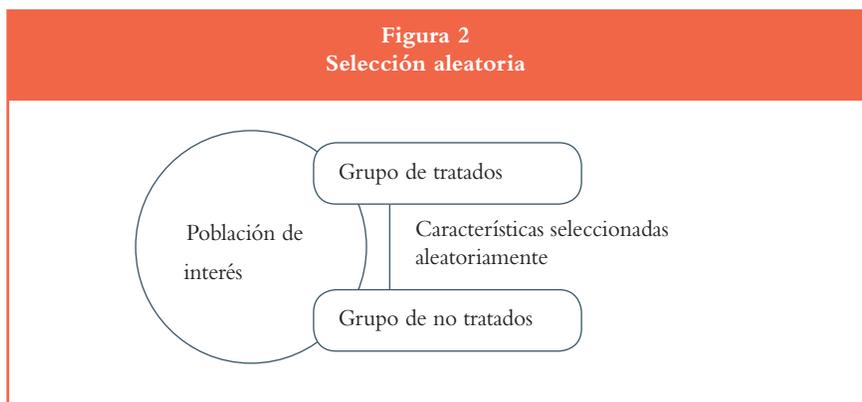
Selección aleatoria

Los métodos de selección aleatoria son muy útiles cuando existen condiciones que limitan la incorporación masiva de las personas que el programa pretende beneficiar. La restricción del presupuesto y la capacidad limitada del programa son algunos de los aspectos que pudieran obstaculizar su amplia aplicación. De aquí, que los hacedores de política deban decidir quiénes

entran o no. Cuando el desarrollo de la política está basado en la selección fortuita se puede generar un estimado robusto del contrafactual si existe un número grande de observaciones, pues los procesos de asignación aleatorios generan grupos que poseen promedios estadísticamente equivalentes a todas las características evaluables (Imbes y Wooldridge 2009).

Los métodos de selección aleatoria estiman programas creando datos que no existen. Inicialmente, se toma una muestra aleatoria y dentro de la misma se selecciona un grupo de tratamiento ($D=1$) y uno de control ($D=0$), este último recibe un placebo para comprobar la efectividad del programa. El tratamiento es estadísticamente independiente de los resultados potenciales y de las características observables e inobservables de las personas.

Si existe una población grande, es posible que los elegidos tengan características comunes con los no participantes. Este método ayuda a garantizar que el promedio de las características observables o no para ambos grupos sea similar,³ es decir, facilita la provisión de elementos comunes en los tratados y no tratados, tal y como puede apreciarse en la figura 2.



Fuente: Elaboración propia a partir de Gertler *et al* (2011).

3 Entre los participantes del programa existen características que son observables como, por ejemplo, color de los ojos, sexo, tamaño, etc.; y también características que no son medibles a primera vista como motivaciones, preferencias, rasgos de personalidad, entre otros, que deben ser comunes en ambos grupos para estimar un contrafactual válido.

Teóricamente este tipo de selección proporciona grupos equivalentes. Sus elementos comunes pueden ser verificados en los datos de base. Una vez modelado el programa, las diferencias halladas corresponden a los efectos que genera la política, lo cual se conoce como el supuesto de validez interna. Si la muestra evaluada es representativa de la población de interés, los resultados del programa pueden ser generalizados a toda la población, esto se corresponde con el supuesto de validez externa.

Entre las ventajas que tiene la aplicación de este método se encuentran: la aleatoriedad de la asignación al tratamiento que facilita que la inclusión en el programa tenga carácter fortuito y no predeterminado, y que por tanto, los resultados sean condicionados de antemano; el diseño de políticas que aislen los problemas presentes; la posibilidad de ubicar a los individuos en el mismo ambiente y obtener diferencias aleatorias entre ambos grupos.

Sin embargo, la aplicación de este instrumento genera algunos problemas pues no siempre se logra aleatoriedad en la muestra; pueden existir diferencias ex ante entre tratados y controlados como resultado del carácter esporádico de la muestra, así como sub o sobrestimar el Efecto de Tratamiento Medio (ATE). Además, se incurre en errores aleatorios que conducen a que N no sea el tamaño total de la muestra y P la proporción de tratados.

La solución a estos problemas radica en la elección de un tamaño muestral que minimice la precisión medida en términos del Mínimo Efecto Detectable (MED), el cual es el valor más bajo del efecto del tratamiento que el diseño permite detectar con cierta confianza.

Entre las deficiencias del instrumento se destacan que:

- La selección aleatoria no se realiza sobre individuos sino sobre grupos (barrios, escuelas, etc.).
- La existencia de un error correlacionado entre individuos del mismo grupo.
- La dependencia del entorno que es difícil extrapolar a otros contextos.
- No todos los seleccionados al programa son tratados. Se conoce como el impacto de los que decidieron participar (ITT).
- El grupo de control puede no cumplir la condición del experi-

mento y optar por un tratamiento alternativo.

- El hecho de saber que se trata de un experimento puede hacer cambiar la conducta del individuo.
- Los horizontes temporales pueden ser diferentes y así los participantes y su conducta, distintas.

A pesar de las limitaciones presentadas, la herramienta constituye una estrategia útil para no excluir de la modelación ninguna observación elegida originalmente.

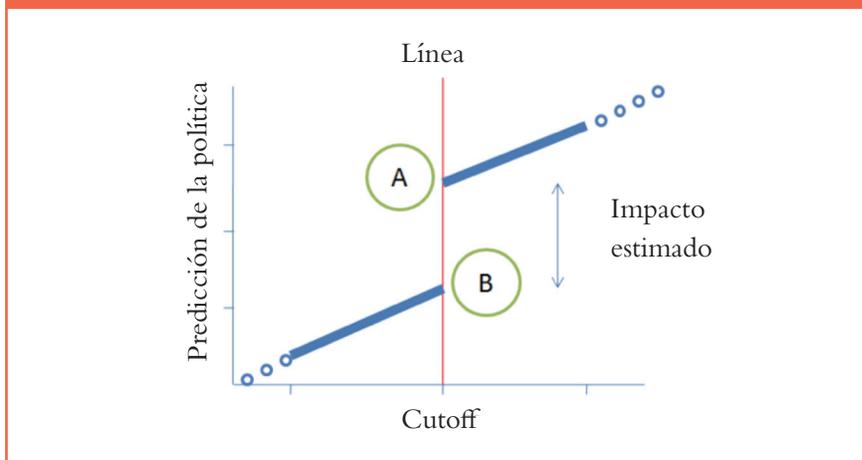
Discontinuidad en la regresión

Los programas sociales suelen usar índices para decidir quiénes participan o no de la política.⁴ El método de regresión discontinua es muy útil para evaluar programas que presentan índices de elección. Para ello se deben cumplir dos condiciones: a) una medida continua sobre la cual la población de interés pueda ser clasificada, tal como tasa de pobreza, test de puntuación, edad, etc., y b) el establecimiento de puntos, inicial y final, para ubicar a la población dentro del índice (Imbens y Wooldridge 2009).

Este método estima impactos promedios locales alrededor de un punto elegido «cutoff» donde los tratados y los no tratados son equivalentes. Las unidades a la izquierda y a la derecha del *cutoff* deben ser similares, según se observan en la figura 3. Las que estén muy cerca de la línea simulan al grupo de control (contrafactual). El impacto del programa se evalúa a partir de estas unidades cercanas al *cutoff*, que no tienen por qué ser generalizadas a las restantes alejadas del punto.

4 Al respecto consultar Imbens y Wooldridge (2009).

Figura 3
Método de regresión discontinua



Fuente: Elaboración propia a partir de Gertler *et al* (2011).

El hecho de que este instrumento no sea capaz de computarizar el efecto del tratamiento promedio para todos los participantes del programa constituye una limitación del método, pues solo incluye a las unidades que estén cerca del *cutoff*, lo cual implica la pérdida de muchas observaciones. De aquí que requiera una muestra lo suficientemente grande para una buena estimación, aspecto que no siempre es posible de lograr. El principal mérito de esta técnica es que permite evaluar programas que usan índices, muy común en la mayoría de los programas sociales.

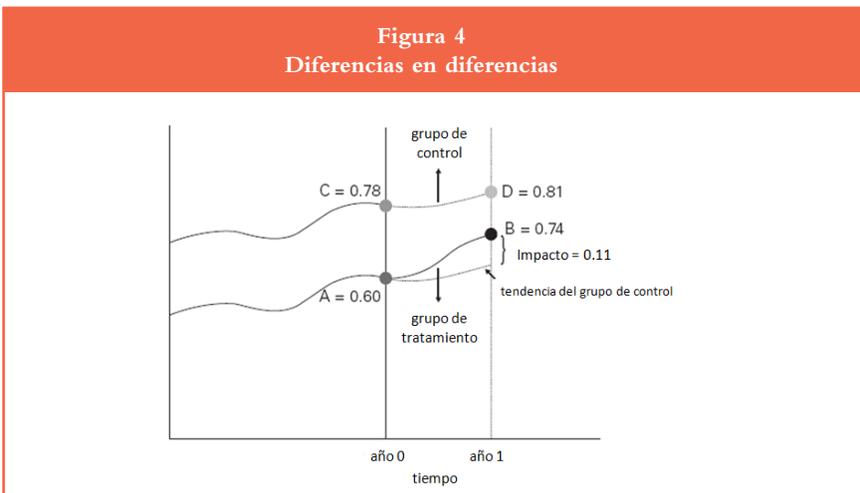
Diferencias en diferencias

Los métodos anteriormente expuestos ofrecen estimaciones creíbles del contrafactual con, relativamente, pocos supuestos y condiciones. Sin embargo, existe la posibilidad de que los programas incluyan datos complejos, como, por ejemplo, datos de panel. Los siguientes métodos: diferencias en diferencias y el *matching* ofrecen determinadas herramientas en situaciones donde las reglas del programa no son tan claras o ninguna de las técnicas anteriores son factibles.

En particular, diferencias en diferencias compara los cambios en los resultados sobre el grupo de tratamiento y el grupo de observación. Se desarrolla sobre la lógica de controlar factores que se mantienen constantes en los tratados aún ejecutado el programa. Este paso inicial conforma la primera diferencia. Luego, captura los factores que varían, midiendo los cambios en los resultados antes y después de aplicada la política en el grupo que no participa de ella, pero que fue expuesto a un ambiente similar, para obtener la segunda diferencia. Posteriormente, limpia la primera diferencia de aquellos factores que se modifican para producir un mejor contrafactual (ver figura 4).

Cabe destacar que para aplicar este método es imprescindible medir los cambios en los resultados, antes y después, tanto para el grupo de tratamiento como para el grupo de comparación, por tanto, deben existir datos de ambos antes y después de ser partícipes de la política. El efecto tiempo se controla utilizando a los que no cambian de status. Un supuesto primordial es que el efecto temporal es el mismo para los que cambian y los que no de tratamiento. El instrumento no requiere que se especifiquen las reglas bajo las cuales el programa fue asignado (Borraz 2014).

La implementación de esta técnica se realiza a partir de un modelo con efecto individual y efecto temporal (no tratados, tratados, todos) en dos periodos: antes del programa (año 0) y después del programa (año 1). Al tomar diferencias se eliminan los efectos individuales y temporales, lo cual se ilustra en la siguiente imagen:



Fuente: Gertler *et al* (2011).

La figura 4 sintetiza el método. Los resultados antes y después del grupo de tratamiento son A y B, respectivamente, mientras que para el grupo de control son C y D. La diferencia en los resultados antes y después de la intervención para el grupo de participantes es B-A y la diferencia en los resultados entre los tratados y los no tratados es B-D. El estimador del contrafactual es obtenido computarizando las modificaciones en el grupo de control (D-C), que expresa la sustracción de las transformaciones del grupo de tratamiento (B-A). En resumen, el impacto del programa se adquiere modelando los cambios entre las dos diferencias:

$$\text{impacto DD}=(B-A)-(D-C)=(0.74-0.60)-(0.81-0.78)=0.11$$

Dos aspectos relevantes del instrumento son: a) ayuda a resolver el problema de la no inclusión de características que no son observables al asumir que algunos elementos se mantienen constantes en distintos momentos del tiempo⁵ y b) se apropia del supuesto de que en ausencia del tratamiento los resultados de los participantes siguen el mismo comportamiento que el de los controlados. Si esta tendencia resultara diferente entre los grupos el efecto sería nulo o parcial. En el cuadro 4 se listan los pasos para la aplicación del método: La principal deficiencia de la técnica es que, en general, es menos robusta que la selección aleatoria. Aun cuando las tendencias sean paralelas antes de iniciar la intervención, pueden surgir algunas dificultades, no tenidas en cuenta, que alteren el efecto de solo un grupo (los tratados) y que proporcionen estimaciones inválidas del programa pues el método solo considera que tales factores no ocurren.

5 Características observables como año de nacimiento, localización de una región, nivel de desarrollo económico de una localidad, nivel de educación de los padres, posiblemente no cambien durante el periodo de evaluación. Siguiendo esta lógica de pensamiento también se puede asumir que algunas de las características no observables se mantengan constantes durante este tiempo, como inteligencia de la persona, motivación, optimismo, disciplina, historia clínica de la familia. Bajo este supuesto se elimina cualquier sospecha de alteración en los resultados por elementos que puedan incidir sobre ellos y que no fueron tenidos en cuenta por los evaluadores.

Cuadro 4

Implementación del método diferencias en diferencias

Autor	Fases de las políticas públicas
Pasos para la implementación de diferencias en diferencias	Se calcula la primera diferencia en el resultado (Y) antes y después para el grupo de tratados (B-A).
	Se halla la segunda diferencia en el resultado (Y) antes y después para el grupo de control (D-C).
	Se obtiene la diferencia entre las modificaciones en los resultados para los tratados (B-A) y para los controlados (D-C), o $DD=(B-A)-(D-C)$. DD es el impacto estimado del programa.

Fuente: Gertler *et al* (2011).

ESTIMADOR MATCHING

El estimador *matching* utiliza técnicas estadísticas para construir un grupo de comparación artificial que contenga la mayor cantidad de observaciones similares posibles al conjunto de tratados. Si la lista de características detectadas es muy larga, o cada una de ellas toma varios valores, se hace muy difícil un *match* para cada una de las unidades en el grupo de participantes. A medida que se incluyan más variables independientes para modelar mayor será la cantidad de *matches* a construir, lo cual se conoce como el problema del «curso de la dimensionalidad».

Afortunadamente, este inconveniente fue solucionado a partir de la práctica del «propensity score matching», que no implica la creación de un *match* para cada una de las características observadas sino la confección de la probabilidad de que una unidad sea partícipe del programa.

En otras palabras, para implementar el estimador es necesario realizar una estimación no paramétrica con una alta dimensionalidad. La independencia condicional de X implica independencia condicional de P(X). La estimación puede realizarse usando solo la estimación de la media condicional en P(X). Esta probabilidad se conoce como *Propensity Score* (PS). No es necesario hacer el *match* en términos del vector de las características personales de X, es suficiente enfrentar los PS. Tampoco es necesario hacer el

matching en múltiples dimensiones, alcanza con hacerlo en una medida resumida $P(X)$. La implementación se realiza siguiendo los siguientes tres pasos:

1. Estimar un modelo de elección binario (*probit logit*) donde la variable dependiente es la participación en el programa y las variables explicativas son todas aquellas predeterminadas que afectan la condición de tratamiento.
2. Usar la estimación de $P(X)$ para construir el contrafactual de no tratamiento en los tratados apoyado en los individuos no tratados. Esto puede estar basado en una observación de control por cada observación tratada o en un promedio de varias observaciones de control.
3. Definir el estimador *matching*, es decir, definir cómo se construye el contrafactual para cada observación con tratamiento.

En la etapa 2 hay que determinar el número de observaciones de control. Con un mayor número se obtiene una mejor precisión de las estimaciones (menores errores estándares, EE).

- Implementación con control único: se usa solo una observación del grupo de control en el contrafactual.
- Implementación con reemplazo: cuando hay reemplazo cada observación del grupo de control puede ser usada como contrafactual para más de una observación del grupo de tratamiento. Este método aumenta el número de *matches* buenos, pero ocasiona el problema del incremento de la varianza del estimador dado que se usa menor información del grupo de control. Por tanto, puede que los resultados dependan fuertemente de unas pocas observaciones del grupo de control.
- Implementación con controles múltiples: El soporte común del instrumento es la realización de múltiples controles para cada observación del grupo de tratados. Se debe determinar el ponderador de las observaciones del grupo de control para construir el contrafactual.

En general, el *matching* ha sido usado para evaluar programas de

desarrollo que contienen un gran número de escenarios, lo cual constituye su principal mérito. Además, asintóticamente todos los estimadores *matching* son consistentes, pues en muestras grandes el *match* es perfecto. Sin embargo, en muestras pequeñas puede proporcionar algunas dificultades (Borraz 2014). Se construye, únicamente, sobre la base de elementos observados para formar un buen contrafactual, por lo que no tiene en cuenta el impacto de efectos inobservables. Al igual que el instrumento de diferencias en diferencias, es menos robusto que la selección aleatoria.

En la práctica, el *matching* es aplicado cuando la selección aleatoria, la regresión discontinua y diferencias en diferencias no son posibles. La literatura recomienda utilizarlo en combinación con alguno de estos métodos.⁶ A continuación se resumen las principales ventajas y desventajas de los métodos econométricos descritos anteriormente, para la evaluación de programas públicos.

Cuadro 5 Ventajas y desventajas de métodos econométricos para la evaluación de políticas públicas		
Autor		
Selección aleatoria	<p>La existencia de aleatoriedad en la asignación al tratamiento.</p> <p>El diseño de políticas que aíslen los problemas presentes.</p> <p>La posibilidad de ubicar a los individuos en el mismo ambiente y obtener diferencias aleatorias entre ambos grupos.</p>	<p>La selección aleatoria no se realiza sobre individuos sino sobre grupos (barrios, escuelas, etc.).</p> <p>La dependencia del entorno es difícil extrapolar a otros contextos.</p> <p>No todos los seleccionados al programa son tratados.</p> <p>El grupo de control puede no cumplir la condición del experimento y optar por un tratamiento alternativo.</p> <p>El hecho de saber que se trata de un experimento puede hacer cambiar la conducta del individuo.</p> <p>Los horizontes temporales pueden ser diferentes y así los participantes y su conducta distintos.</p>

6 Para mayor información remitirse a Imbens y Wooldridge (2009).

Cuadro 5 Ventajas y desventajas de métodos econométricos para la evaluación de políticas públicas		
Autor		
Regresión discontinua	Permite evaluar programas que usan índices sociales.	No es capaz de computarizar el efecto del tratamiento promedio para todos los participantes del programa. El tamaño muestral debe ser lo suficientemente grande para lograr una buena estimación
Diferencias en diferencias	Permite resolver el problema de la no inclusión de características que no son observables al asumir que algunos elementos se mantienen constantes en distintos momentos del tiempo.	Es menos robusto que la selección aleatoria. No considera la influencia de factores inobservables sobre la muestra seleccionada, lo cual puede proporcionar estimaciones inválidas del programa.
<i>Matching</i>	Muy utilizado en la evaluación de programas de desarrollo que contienen un gran número de escenarios. Proporciona estimadores <i>matching</i> consistentes en muestras grandes.	Es menos robusto que la selección aleatoria. Se construye, únicamente, sobre la base de elementos observados, obviando la influencia de inobservables. No es recomendable para muestras pequeñas.

Fuente: Elaboración propia

CONSIDERACIONES FINALES

Las políticas públicas son entendidas como programas o intervenciones que realiza una institución con poder gubernamental, ya sea el Estado o gobiernos locales, con el fin de influir sobre el bienestar social de los habitantes de una localidad determinada. Aunque su concepción inicial pretenda modificar algún objetivo económico, político u ambiental, logra un fuerte impacto en el ámbito social, de aquí que también sean entendidas como políticas sociales.

Dentro de su diseño e implementación, un aspecto notable es el proceso de evaluación, debido a que permite identificar su efectividad y

perfeccionar el programa para obtener un mayor número de beneficiarios. Para la ejecución de una evaluación efectiva se deben tener en cuenta los siguientes elementos:

- Recopilación fidedigna de los datos.
- Construcción precisa del contrafactual para el grupo de personas que participan del programa.
- La obtención de resultados al aplicar la intervención pública.

En la actualidad, este proceso de evaluación se realiza mediante técnicas econométricas, ya que permiten la obtención, más confiable, de los efectos provenientes de la política. La diversidad de criterios y la constante búsqueda de los resultados más creíbles han posibilitado que los evaluadores se preocupen, cada vez más, por mejorar estas técnicas, lo cual ha incidido positivamente en la confección de programas más exitosos y de mayor alcance.

Teniendo en cuenta lo anterior, se podría señalar que el uso y difusión de tales herramientas sería muy útil para evaluar el impacto de los programas públicos realizados en Cuba y de esta manera, determinar los elementos que limitan la obtención de buenos resultados, así como la influencia que tienen estos en el desarrollo local y nacional.

REFERENCIAS

- Borraz, F. *Conferencias para la asignatura de Evaluación de Políticas Públicas de la Maestría de Economía de la Facultad de Economía*. La Habana: Inédito, 2014.
- Bueno, C. «Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba». *Economía y Desarrollo* 150, n.º 2 (2013): 23-39.
- De Kostka, E. «Políticas Públicas». *Materiales docentes del Diplomado en Administración Pública para la Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno de Cuba*, 2013: 50-61.
- Díaz, E. «Resumen de algunos contenidos de políticas públicas». *Materiales docentes del Diplomado en Administración Pública para la Escuela Superior de Cuadros del Estado y el Gobierno de Cuba*, 2013: 38-50.
- Imbes, G., y Wooldridge. «Recent Developments in the Econometrics of Program Evaluation». *Journal of Economic Literature* 47, n.º 1 (2009): 5-86.
- Maggiolo, I., y J. Perozo. «Políticas públicas: Proceso de concertación Estado-Sociedad». *Revista Venezolana de Gerencia* 12, n.º 39 (2007).
- Subirats, J. *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración pública*. Madrid: Imprenta Nacional del Bolentín del Estado, 1989.