

Diseño y evaluación de políticas públicas: un reto al alcance de Cuba

Design and evaluation of public policies: a challenge within reach of Cuba

Carlos Bueno Suárez

Departamento de Economía Aplicada II, Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales, Universidad de Sevilla, España. cbsuarez@us.es

RESUMEN

Buscar técnicas y metodologías para dar racionalidad a las políticas que deben implementar las entidades del Estado y estimar sus efectos socioeconómicos (esperados o no esperados) son, en las últimas décadas, las principales preocupaciones de los analistas de políticas públicas. Pero también los gestores y *policymakers* quieren conocer y tener esas herramientas con las que puedan hacer mejoras para alcanzar los logros que persiguen. Este artículo presenta elementos básicos sobre evaluación de políticas públicas: un instrumento de planificación para mejorar su diseño y su gestión, para buscar una mayor racionalidad, coherencia, eficacia y eficiencia. Se propone una evaluación de políticas públicas con un enfoque constructivista, participativo, pluralista y propositivo; que permita estructurar las estrategias de intervención para favorecer una cultura de transparencia y comprensión de la acción de gobierno, no solo desde quienes finalmente toman las decisiones, sino desde quienes participan en la consolidación activa de la Revolución en Cuba: toda la sociedad en su conjunto.

PALABRAS CLAVE: diseño de estrategias, estado, evaluación, metodología de planificación, política pública, transparencia.

ABSTRACT

For the last decades, public policies analysts' main concern have been focused on searching for techniques and methodologies that would provide rationality to those policies that State agencies should enforce, and calculate its socio economic effects (whether expected, or not). But also, the managers and policy makers want to get acquainted with, and own the tools, that will make improvements possible and achieve foreseen goals. The present article introduces public policies evaluation basic elements; a planning tool to improve their design and management, to search for a better rationality,

coherence, efficacy, and efficiency. A public policies evaluation is suggested, with a constructivist, communicative, pluralist and endeavoring approach; one that allows to build up intervention strategies to favor a government action's transparent and understanding culture, not only from those that would eventually make decisions, but also from those that participate in the Cuban Revolution's active consolidation, the whole society at such.

KEYWORDS: *strategies design, State, evaluation, planning methodology, public policy, transparency.*

RECIBIDO: 5/2/2013

ACEPTADO: 5/13/2013

Introducción

El marco actual, en el que se conjugan procesos de debate de especial relevancia en torno a la economía como factor de impulso social, con cambios ya aplicados en ella y de gran trascendencia político-institucional, sitúa a quienes corresponde la toma de decisiones ante una importante responsabilidad con el presente y el futuro. Conformar un modelo organizacional eficiente, con agilidad en la dirección y gestión de las decisiones políticas y donde la planificación sea protagónica, al tiempo que se van haciendo partícipes determinadas iniciativas productivas colectivas e individuales, es un importante reto que exige lo que Díez (2001) denomina «enriquecer y suscitar esclarecimientos teórico-prácticos» (p. 130).

A esto se le añade la siempre estricta exigencia, como principios esenciales de toda economía socialista, de la eficacia y la responsabilidad en la gestión y ejecución de las asignaciones presupuestarias; ello adquiere una mayor trascendencia ante la necesidad de establecer modelos de reparto de competencias y recursos bajo requerimientos ajustados a respuestas sociales y productivas. De este modo, la presencia de una multiplicidad de entes de gestión, con sus correspondientes competencias, exige fórmulas de control específicas orientadas a maximizar el eficaz aprovechamiento de los recursos disponibles al dar respuesta oportuna y adecuada a las necesidades sociales de los ciudadanos y a las económicas de la nación. Se requiere, para ello, desarrollar «unas sólidas bases científicas para la planificación» (Fernández, 2012, p. 56); siempre que se garantice que la decisión política maximiza la racionalidad, la coherencia, la eficacia y la eficiencia de sus objetivos y principios socialistas.

En este sentido, la evaluación de políticas públicas, desde su concepción más holística e integral, se erige como una herramienta orientada a la mejora de la planificación, seguimiento, gestión y ejecución de las estrategias de intervención en materia económica y social. A continuación se hace referencia a algunos elementos de especial relevancia que se entiende que debieran estar a disposición y a favor de los decisores y gestores públicos. Se trata de potenciales instrumentos que ayudan a clarificar las opciones de decisión, a mejorar su racionalidad y coherencia, y, con ello, a potenciar las oportunidades

de obtención de logros en términos de eficacia y eficiencia. Se plantean, además, pautas de socialización de la política a través de procesos que permitan involucrar en el diseño, y también en el conocimiento de las actuaciones, a la propia ciudadanía, a través de sus múltiples formas asociativas, cooperativas y vertebradoras (organización sindical, organización vecinal, de centro de trabajo, etcétera). Esto debe consolidar, asimismo, la legitimidad de la intervención socialista que fortalece ineludiblemente sus principios garantes de transparencia en la gestión y ejecución de las actuaciones, más allá de lo que en la actualidad está consolidado institucionalmente, como es el caso del control del cumplimiento de legalidad y regulación social a través de las normas. Se trata ahora de ahondar en el estricto y generalizado conocimiento de qué se hace y para qué, desde y por la acción política del pueblo y para el pueblo.

Tales elementos pueden ser considerados para estructurar el diseño de las estrategias de intervención política de forma que den respuestas eficaces orientadas a los problemas socioeconómicos presentes y futuros, los cuales requieren soluciones oportunas y certeras adscritas al marco de las directrices ineludibles recogidas en los *Lineamientos*...

Los procesos de planificación, previsión, ejecución y control de la política pública

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.

La aplicación de las políticas públicas sigue un proceso esencialmente lineal que parte de una planificación inicial, normalmente plurianual, a través del establecimiento de los objetivos a alcanzar, las líneas de actuación a aplicar, los instrumentos a utilizar (para concretar los recursos disponibles, bien sean financieros, estructurales y materiales, personales, jurídicos, etcétera). Una vez al año se aprueban los presupuestos que recogen las fuentes de ingresos y los objetos de gasto previstos para dicho periodo. Se presupone que estos debieran ir dando respuesta a los preceptos establecidos previamente en la planificación plurianual. Las entidades de gasto actúan, por tanto, conforme a sus presupuestos y sus competencias, ejecutando así sus acciones, al asignar sus costes a las correspondientes partidas presupuestadas de que disponen. Ciertamente es que la gestión diaria conlleva de manera habitual la necesidad de acometer ciertas modificaciones presupuestarias que corrigen y ajustan las previsiones iniciales (en los límites establecidos legalmente) con el fin de flexibilizar la actuación pública. Asimismo, la ejecución presupuestaria dispone de sus correspondientes controles de fiscalización interna, que le exigen un adecuado cumplimiento legal y financiero en sus cometidos. Pero además, como proceso paralelo a la ejecución presupuestaria, se establecen mecanismos de regulación y supervisión específicos que tratan de garantizar el cumplimiento de los

procedimientos legales exigidos y de los criterios que regulan su ejecución sea comprobable. Se trata, por lo tanto, de ejercer una función interventora y fiscalizadora de control de la legalidad y de control financiero bajo las pautas de buena gestión.

Aunque se fiscaliza la efectiva realización de las acciones que conforman las políticas públicas, no se han institucionalizado todavía aquellos mecanismos que permitan determinar si realmente se pueden alcanzar los grandes objetivos que se proponen; en definitiva, si se puede dar respuestas resolutorias y bien orientadas a aquellos estrangulamientos y necesidades a los que se dirigen las acciones, o si se presentan efectos no esperados que se derivan de las intervenciones y que impulsan o, por el contrario, limitan las posibilidades de logro de los objetivos; o bien efectos que generan nuevas problemáticas que requieren de nuevas acciones correctoras. En definitiva, no siempre los gestores disponen de aquellos mecanismos que, a través de las correspondientes herramientas analíticas, se orienten a valorar el diseño, la gestión, la aplicación y los resultados y efectos –esperados o no– de las intervenciones programadas; y que necesariamente han de estar a disposición de tales gestores y decisores con responsabilidad política, con objeto de que puedan serles de utilidad para mejorar, clarificar y argumentar su campo de actuaciones. Se trataría de proponer la disposición y uso de una herramienta analítica funcional de ayuda a la toma de decisiones y a la gestión política. Me referiré entonces a lo que se conoce como la evaluación de políticas públicas.

La evaluación de políticas públicas: una herramienta de la ciencia social aplicada para la acción política

El hecho de que la evaluación de las políticas se considere como una herramienta a disposición de los gestores de las entidades se debe a que facilita el aprendizaje y el conocimiento multinivel de la acción pública; por tanto, puede contribuir, con argumentos analíticos, a su mejora en términos no solo de la ejecución y alcance de resultados, sino del diseño y la gestión. El propósito de la evaluación es analizar las distintas etapas, desde que se decide intervenir hasta que se manifiestan los impactos, al valorar el diseño, la gestión, la aplicación y el resultado de las intervenciones programadas.

Ese es el sentido de lo que se conoce como evaluación de políticas públicas, al considerar que es la «aplicación sistemática de los procedimientos y técnicas cuantitativas y cualitativas de la investigación social para valorar la intervención del Estado en la vida económica y social»¹ (Román, 2006, p. 4). De forma más detallada se especifica que la evaluación de políticas públicas

¹ Surge de la definición «raíz» de Rossi y Freeman (1989), una especial referencia al requerimiento de procedimientos sistemáticos; a su funcionalidad de valoración y a su reivindicación como investigación social. Incluso retoma referencias de una definición anterior a esta, aquella que hiciera Suchman (1967) al calificarla como aplicación de técnicas de investigación social para estudiar programas de servicio dirigidos a la humanidad. Rossi y Freeman (1989) proponen una definición que explicita las actividades a las que debe dar respuesta una evaluación: «Es la aplicación sistemática de los procedimientos de la investigación social para valorar la conceptualización y el diseño, la ejecución y la utilidad de los programas de intervención social» (p. 18).

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. Así, la función principal de la evaluación, además de verificar si los recursos previstos se han aplicado correctamente, consiste en valorar la oportunidad y utilidad de una política, programa, medida o de un instrumento de intervención puntual. Se trata de una concepción que aboga por un enfoque plural en el marco de la investigación social. Es de esta forma como «de manera progresiva, la evaluación se ha ido perfilando como una disciplina social con entidad y cuerpo teórico propio, próspera, floreciente y en continua expansión» (Díez, 2001, p. 121).

Cierto es, no obstante, que con carácter general se solía identificar la evaluación de políticas públicas con el análisis de los resultados e impactos de los programas. Es decir, como una etapa finalista que se solo incorporaba con posterioridad a la ejecución de las acciones políticas. Pero, en la actualidad, es ya ampliamente reconocido por parte de quienes conforman la cuarta generación de evaluadores que dicha concepción es excesivamente restrictiva (Vélez, 2007). Tanto desde la teoría como desde la praxis se puede constatar que el alcance de la evaluación es mucho mayor. De este modo, frente a esa concepción lineal que la sitúa en la última fase del proceso de planificación, centrada exclusivamente en la valoración de los resultados de las acciones políticas ya aplicadas, adquiere protagonismo la perspectiva holística, integradora, que la introduce en todas y cada una de las etapas asociadas a la política: desde la fase de detección de problemas y necesidades en los contextos, hasta la de gestión, puesta en marcha de la política, e incluso su seguimiento; todo ello, además, con independencia del momento en que la evaluación se lleve a cabo.

Por tanto, el carácter integral de la evaluación debe erigirse, como una de sus principales señales de identidad. No obstante, otro de los pilares esenciales de la evaluación es aquel que hace referencia a su carácter constructivo y propositivo como una exigencia asociada a su principal funcionalidad y utilidad. Por ello la evaluación debe ser considerada no como una herramienta exclusivamente analítico-descriptiva; tampoco como una herramienta de mero «juicio crítico» acerca de la bondad o no de una política determinada, sino fundamentalmente como aquella que al partir de esos dos elementos referidos, el análisis y el juicio, proponga las mejoras necesarias que deben introducirse en el diseño o la gestión de la política para posibilitar su mejor aplicación en virtud de los problemas socioeconómicos a los que ha de hacer frente, y en coherencia con los lineamientos que indican las directrices.

El conjunto de pasos necesarios para obtener conocimientos válidos mediante instrumentos válidos conforma el método científico. En el ámbito específico de las Ciencias Sociales viene a ser que «la lógica de investigación legítima y estructura un conjunto de decisiones y actividades planificadas con objeto de establecer enunciados verdaderos sobre la realidad social» (Bericat, 1998, p. 19). Esta definición debe ser adecuada a la evaluación de políticas públicas si se entiende que también aplica modos de indagación sistemática; esto es, actividades que son acometidas conscientemente y con un sistema

de pautas determinado que permite la obtención de conocimientos válidos. Asimismo, el método a aplicar en la evaluación ha de considerar que se rige por establecer «pautas de indagación sistemática especialmente aplicada» (Bustelo, 2001, p. 41). Si bien esto no pretende significar que principios, paradigmas, enfoques y técnicas aplicables sean siempre los mismos.

Si se asume, por tanto, el requerimiento que hacen Rossi y Freeman (1989), entre otros, a comprometerse con las «reglas» de la investigación social a través del uso de lo que denominan como las vías básicas para obtener válidamente pruebas, hay que aceptar necesariamente que en el campo de la evaluación se participa desde una amplia variedad de disciplinas, al otorgarle una diversidad enriquecedora de visiones multiparadigmáticas dentro de las Ciencias Sociales. Asimismo, el eterno, continuo e intenso debate que las caracteriza entre lo positivo y lo normativo se traslada al campo específico de la evaluación de políticas públicas aún con más intensidad, si cabe, por cuanto ineludiblemente toda evaluación requiere juicio (Bueno y Osuna, 2012).

La evaluación orientada a la mejora del diseño de las políticas se plantea dar respuestas en el ámbito del contexto de intervención, en el de estrategia y en el área que interrelaciona a ambos, a la estrategia política frente a su contexto.

Se trata, por tanto, de dar respuesta a una multiplicidad y diversidad de preguntas que, más allá de las genéricas asociadas normalmente a toda tarea de investigación sobre el qué, el cómo y el para qué investigar, pueden concretarse como se muestra en la figura 1.

Dar respuesta a algunas de estas cuestiones no es simple ni inmediato. Por una parte, porque las políticas públicas y sus instrumentos son múltiples y variados. Por otra parte, porque las realidades que caracterizan el contexto sobre las que estas inciden son complejas, con múltiples elementos que condicionan su devenir y que, en numerosas ocasiones, escapan de la capacidad de control o previsión de las acciones de gobierno (desastres naturales, incidencias en mercados o acciones internacionales, prioridades perentorias no esperadas, etcétera): «Ante todo, es importante tener en cuenta que hay un conjunto de factores que operan simultánea y sucesivamente en la realidad, en una realidad compleja y que, por lo tanto, generalmente hay múltiples causas y no causas únicas» (Feinstein, 2007, p. 20).

Asimismo, en la consideración del contexto sobre el que una política determinada incide, no se puede obviar la posible presencia de otras intervenciones de acción pública o de acción social (asociaciones, organizaciones no gubernamentales, Iglesia, etcétera); que aun dirigiéndose a otros estrangulamientos específicos, pueden tener incidencia directa o indirecta, positiva o negativa, en los objetivos propuestos por aquella intervención que es objeto de estudio.

Por otra parte, la evaluación de políticas públicas, por su concepción integral y holística a la que se hizo referencia anteriormente, abarca una multiplicidad de facetas analíticas en función de:

1. las cuestiones a las que se pretende dar respuesta (evaluación del diseño –diagnóstico, racionalidad y coherencia de la estrategia–, evaluación de

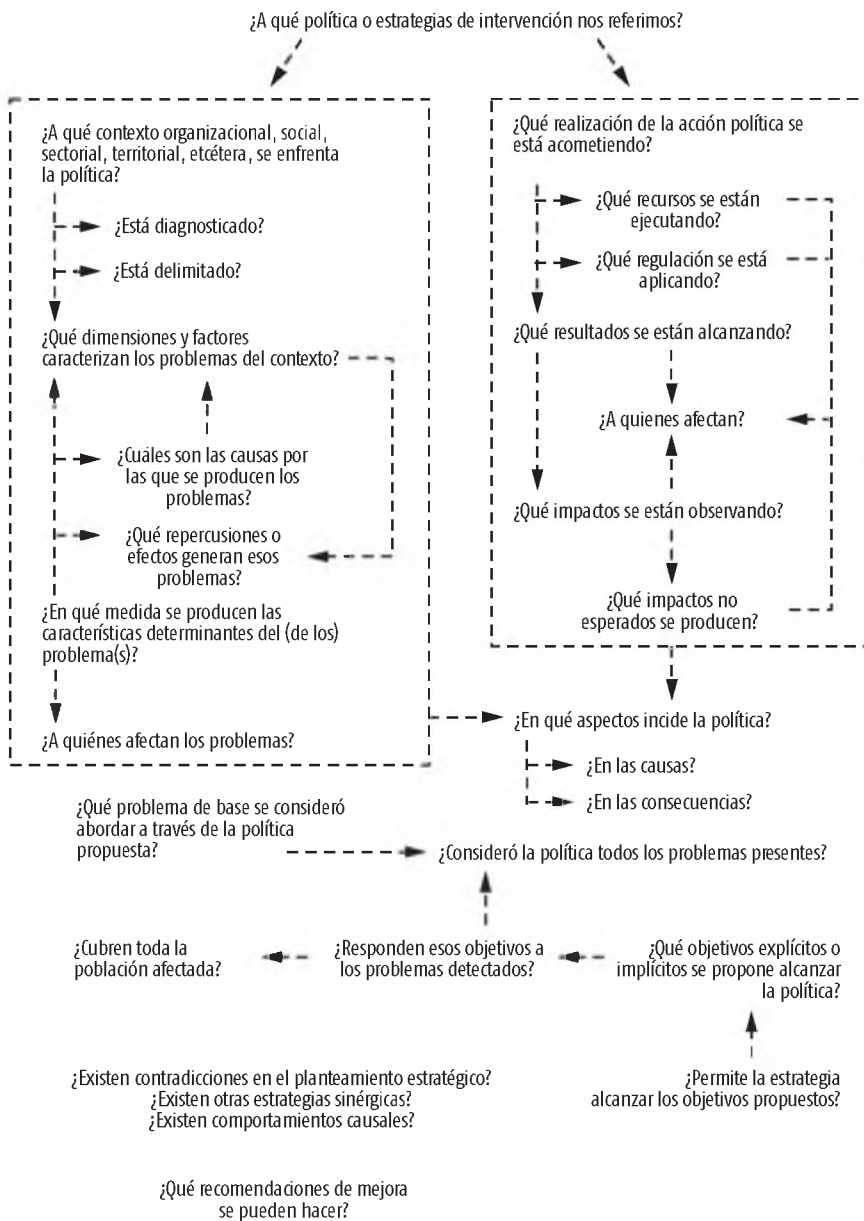


Figura 1. Preguntas de evaluación para orientar el diseño de las políticas públicas.
Fuente: elaboración propia.

la gestión –sistema organizacional, procedimental, de desempeño, de seguimiento–, evaluación de la realización –física y financiera–, evaluación de resultados e impactos);

2. el momento temporal en el que se sitúa la evaluación respecto a la acción política (ex. ante, intermedia, ex. post);
3. el gestor que promueva la evaluación (individual, conjunta);
4. el papel que ejerza el gestor en la evaluación (interna, mixta, externa); y

5. el objeto de análisis dentro de la conformación de la política (la política de forma integral, un programa de la política, un conjunto de acciones o una acción específica, o tan solo un instrumento concreto).

Osuna (2003) habla de un «triángulo complejo de relaciones» al referirse a los programas y políticas públicas donde se cruzan las variadas dimensiones sectoriales sobre las que se interviene; la multiplicidad y heterogeneidad de actores implicados; así como diferentes escalas administrativas de gestión y ejecución de las actuaciones y su estructura política (Murciano y Vélez, 2004; Osuna *et al.*, 2005).

La complejidad y multiplicidad de objetos de evaluación requiere propuestas epistemológicas plurales en las que el paradigma, el enfoque metodológico y las técnicas aplicadas se adecuen con rigor y tratamiento científico al ámbito específico de cada análisis. Así pues, para lograr los fines de la evaluación de las políticas públicas, se hace necesario desarrollar una metodología específica que se ajuste a sus características, una metodología *ad hoc*, en la que se tendrán en cuenta cada una de sus singularidades (Osuna, 2003).

En términos generales, las metodologías aplicadas suelen combinar técnicas cualitativas y cuantitativas, desde tres estrategias básicas de integración (complementación, combinación y triangulación) que otorgan una adecuada adaptación posibilista y rigurosa sobre la base de la información primaria recogida de participantes, beneficiarios, gestores y otros agentes informadores clave que pudieran aportar consideraciones relevantes al proceso, y de la información de fuentes secundarias (Román, 2006; Bueno y Osuna, 2012) (figura 2).

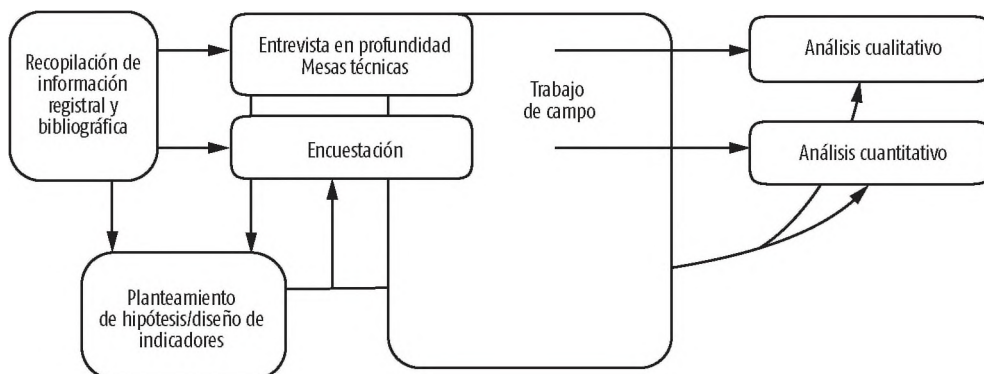


Figura 2. La evaluación como investigación social.

Fuente: elaboración propia.

Por otra parte, la opción de enfoque más coherente con el paradigma constructivista de la evaluación de políticas públicas pasa por considerar, como se desarrolla a continuación en el presente artículo, propuestas metodológicas bajo enfoques pluralistas, basadas en la teoría del problema, de la implementación y del programa, y orientadas ineludiblemente a la toma de decisiones.

La concepción pluralista de la evaluación de políticas públicas

La evaluación no puede abstraerse de la diversidad de percepciones que del contexto y de la intervención política tienen aquellos que por este y esta se viesen o pudiesen verse impactados. Indudablemente, dichas percepciones estarán imbuidas de juicios condicionados por múltiples elementos, entre otros, de carácter cultural, ideológico, psicológico, antropológico y económico; en definitiva, elementos psicosociales que pueden ayudar a explicar no solo las específicas formas de interpretar la realidad, sino también las razones por las que esta es así considerada.

Esta aproximación a la realidad social exige el reconocimiento de la multiplicidad perceptiva que de ella se tiene por parte de aquellos agentes que pudieran estar implicados y condicionados en y por su contexto. Echeverría (1998) afirma que en tanto que las personas pueden ser partícipes del proceso en el ámbito del diseño, de la ejecución o como afectados o beneficiados por la intervención, la valoración que estas hagan dependerá de sus vivencias. Esto surge del reconocimiento, por una parte, de la dificultad ante la multiplicidad y heterogeneidad de escenarios sociales, tanto en el tiempo como en el espacio, para los que se puedan diseñar y acometer intervenciones públicas homogéneas (Alvira, 1991).

En esa heterogeneidad de contextos territoriales, organizacionales, sectoriales y poblacionales, hay incluso algunos que pueden ser de muy difícil acceso y análisis por parte de los evaluadores. Asimismo, dentro de un mismo ámbito, es habitual la presencia de colectivos diferenciados, con sus propias percepciones sobre el contexto y la acción política. La detección y comprensión de la pluralidad es una tarea esencial del analista de políticas públicas, del gestor y del decisor político. Esto permite disponer de una visión integral, conjunta y adecuadamente interpretada de las características del contexto, y de las disposiciones y voluntades de la población como partícipes de la construcción del futuro.

Y es que la evaluación, en su vertiente constructivista y pluralista, debe contemplar la evolución de objetivos e intereses de los actores que intervienen en el diseño de la política. El propio paradigma constructivista se sostiene en el intercambio de opiniones o percepciones mediante procesos de interacción y retroalimentación entre gestores y población objeto, lo que marca, las pautas con las que intensifican las dinámicas participativas en la construcción y estructuración de conocimiento (Guba y Lincoln, 1989). Pero en este caso se trata de generar no solo información primaria sobre el contexto y la estrategia, sino también compromisos mutuos entre gestores y ciudadanos en el planteamiento de nuevas actuaciones, nuevas medidas o instrumentos con los que contribuir, de forma conjunta, a introducir mejoras en las políticas. Este enfoque de evaluación se conoce como evaluación pluralista y se apoya en el reconocimiento de la pluralidad de sistemas de valores y opiniones que coexisten en el seno de la sociedad.

Cierto es que esto exige una selección previa de agentes que formarán parte del proceso. Dicha decisión sobre aquellos que se podrán involucrar

en él, esto es, cómo delimitar lo que se conoce como el grupo de *stakeholders* o informadores clave, requiere emitir un juicio previo con el que determinar los criterios a considerar y a aplicar (García, 2003; Bustelo, 2004). Pero cuanto mayor representatividad haya de la sociedad implicada en el ámbito de estudio, mayor será el rigor derivado de la pluralidad incorporada. En este sentido Ballart (1992) llega a afirmar que a través de la evaluación pluralista se está reconociendo «la naturaleza política de la propia evaluación» (p. 153), de modo que se centra en los valores y las opiniones de la pluralidad de quienes tienen que ver con la intervención objeto de análisis.

Esta participación debe canalizarse adecuadamente mediante un esquema organizativo que sea a la vez representativo y eficiente. Las dinámicas participativas, pluralistas y propositivas ayudan asimismo a legitimar, desde el análisis y desde la implicación de la ciudadanía, la toma de decisiones en la introducción de cambios que permitan avanzar en un diseño racional, coherente, integral y vertebrado de las acciones del Estado.

El modelo pluralista puede situarse entre dos extremos en dependencia del grado de relevancia y compromiso que adquiera el elemento consultivo que se deriva de la participación. De este modo, se situaría entre las siguientes labores:

1. La labor puramente consultiva que ayuda a plantear y contrastar las cuestiones o hipótesis propuestas desde la evaluación, en el marco de lo que implica un proceso de investigación social. En este caso, la evaluación muestra los posicionamientos y preferencias de los implicados en el proceso, al clasificar tales postulados; y a quien le corresponde la toma de decisiones políticas los considerará o no, finalmente, en virtud de su competencia y mandato.
2. La labor que centra el núcleo esencial de la evaluación en la capacidad de negociar hacia la formulación de recomendaciones consensuadas para la intervención, y se asumen entonces compromisos recíprocos entre los gestores y decisores públicos y los ciudadanos (Monnier, 1995). En este caso, la posibilidad de utilización de los resultados propositivos que se obtengan a través de la evaluación exige su vinculación esencialmente con la esfera decisional. Esta debe asumir las dinámicas de diseño o rediseño del proceso de decisión hasta sus últimas consecuencias, por lo que se obtiene como resultado unas pautas de mejora de la intervención que se localizan en el área de intersección; la cual abarca lo que los agentes implicados, sobre los que incide la intervención, estarían dispuestos a aceptar, y lo que la esfera política estaría dispuesta a acometer. La evaluación se erige, en este caso, en un marco de análisis-negociación que persigue la obtención de resultados posibilistas, bajo compromisos de aceptación y aplicación por parte de quienes corresponde la competencia y mandato.

El diseño de las políticas mediante la aplicación del enfoque de evaluación basado en la teoría

Enfoque basado en la teoría del problema

El problema refleja una limitación, un estrangulamiento, una debilidad, una amenaza, en definitiva, una dificultad o barrera a la que se pretende hacer frente. Este se erige como un primer elemento de análisis sobre el cual desarrollar el proceso evaluativo de la posible acción que determine sus posibilidades de solución.

En este sentido, se considera que la estrategia política debe partir de un análisis riguroso de la realidad al considerar pautas de diagnóstico clínico: esto es, al establecer los problemas y necesidades de base, caracterizarlos y, a partir de ahí, observar sus causas y sus consecuencias. Solo mediante la correcta identificación de estas variables es posible proponer objetivos y medidas que contribuyan a su superación. Las intervenciones que se proponen encuentran su justificación en la magnitud y localización de los problemas. De esta forma, la existencia de un diagnóstico claro donde se presenten explícitamente las potencialidades y estrangulamientos del área objeto de intervención y su traslación a objetivos e instrumentos es un requisito esencial para asegurar, a priori, el éxito de la intervención.

Si bien es cierto que suelen existir numerosos análisis de la realidad desde una multiplicidad de ópticas y disciplinas, no siempre estos presentan un diagnóstico estructurado en el que se clarifiquen los problemas de base, sus dimensiones caracterizadoras, así como sus causas y consecuencias.

Paralelamente los diagnósticos deben detectar y computar a aquellos que se ven afectados por el problema de base, por las dimensiones que lo caracterizan, o por las consecuencias derivadas. Esto será lo que permita, a través del análisis de evaluación del contexto, asociado a la estrategia, determinar el grado de cobertura de la intervención pública al detectar si esta se ha sobreestimado o, por el contrario, subestimado.

Enfoque basado en la teoría de la implementación

Weiss (1998) considera que se hace necesaria la comprensión del programa o la política para poder establecer un mejor desarrollo de los procesos analíticos de la evaluación. Igual que la teoría del problema se centra, desde el establecimiento de las relaciones causa-efecto, en el análisis de contexto; la teoría de la implementación, desde el establecimiento de las relaciones fines-medios, clarifica la lógica de la intervención. Se trata, en definitiva, de estudiar las acciones que conforman el contenido estratégico de las políticas a través de un mapa de relaciones fines-medios entre instrumentos, medidas y objetivos propuestos.

Habitualmente, las estrategias de intervención que conforman una política no suelen estar explicitadas en un documento programático de forma estructurada que clarifique sus objetivos generales, los específicos, las líneas de acción y las medidas e instrumentos a implementar. La dispersión de normas regulatorias o de programas de intervención e instrumentos específicos entre distintos niveles de competencia puede conformar el conjunto de la política que

se está llevando a cabo. En este sentido, se hace necesario abordar una labor de recapitulación con la que se pueda estructurar, en un mismo documento, todas las iniciativas que pudieran estar adscritas a la política objeto de análisis (figura 3). El proceso de evaluación debe detectar los objetivos explícitos y los implícitos,² y los medios que, en principio, pretenden el logro de estos. Ello permitirá analizar la lógica de la intervención al contrastar la presencia o no de hipótesis de objetivos confrontados, o bien de hipótesis de sinergias dentro del propio diseño construido mediante la teoría de la implementación.

Asimismo, la posibilidad de disponer de las políticas diseñadas bajo esta estructura de relaciones fines-medios se llega a concretar desde los objetivos hasta los instrumentos, y permite insertar con facilidad una propuesta de indicadores asociados a cada uno de los niveles establecidos: indicadores de realización asociados a los instrumentos propuestos o ejecutados; de resultados, asociados a los objetivos; y de impacto, asociados al contexto diagnosticado al aplicar la teoría del problema. Tales indicadores propuestos e incorporados en el diseño serán los que permitan, en caso de cumplirse adecuadamente, mantener un seguimiento de la política a lo largo de la implementación y facilitar su futura evaluabilidad en el ámbito de la realización, los resultados y los impactos.

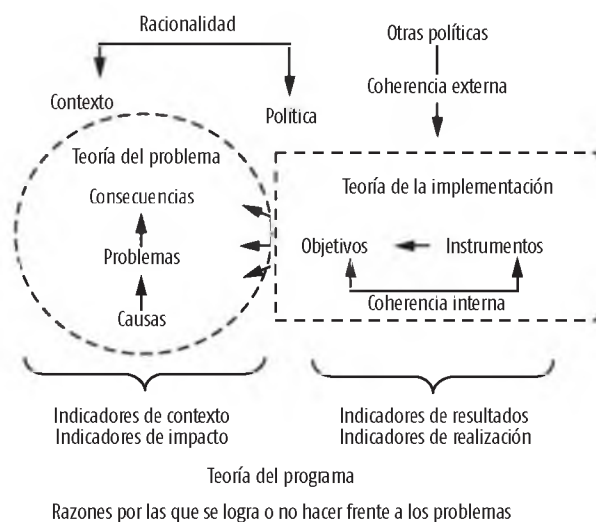


Figura 3. Enfoque basado en la teoría para la evaluación de políticas.

Fuente: elaboración propia.

Enfoque basado en la teoría del programa

La teoría del programa trata de indagar en aquellos aspectos que determinan las condiciones y las razones bajo las que la intervención pública «funciona», o no. La iniciativa evaluada y los cambios en su contexto de intervención son

² No se debe obviar que puede haber objetivos implícitos que persigan dar solución a otras situaciones de la realidad, e incluso, en ocasiones, a otros beneficiarios indirectos.

elementos de elevada complejidad analítica. Este enfoque teórico orienta la evaluación hacia la determinación de las razones que explican el logro, o no, de determinados objetivos, así como de la aparición de efectos no esperados –o esperados pero no explícitos– (Bustelo, 2001). A través de la teoría se determinan también las hipótesis de acción que reflejan, en la población objetivo, comportamientos derivados de la propia acción de intervención.

Así mismo la labor analítica y constructiva que se aborde en el proceso, al contar con la visión pluralista de los partícipes, y al aplicar el enfoque basado en la teoría, facilita nuevas tareas de evaluación que permiten dar nuevas respuestas a algunas de las cuestiones inicialmente planteadas. Estas se agrupan en lo que se conoce como evaluación de la racionalidad y evaluación de la coherencia.

Evaluación de la racionalidad

En cuanto a la evaluación de la racionalidad, el análisis abordado permite aportar un marco clarificador, en fases incluso previas a la aplicación de la intervención pública, sobre a qué aspectos de aquellas relaciones causa-efecto que se detectaron y estructuraron, aun de forma simplificada mediante la aplicación de la teoría del problema, se dirige la política objeto de evaluación. Los términos de intervención primaria, secundaria y terciaria muestran esta cuestión (Reboloso *et al.*, 2008). Las políticas primarias serán aquellas de carácter estructural por su incidencia directa en las causas que provocan los problemas de base y sus características. Las políticas secundarias y terciarias incidirán, no obstante, de forma «paliativa» en las dimensiones y en las consecuencias, respectivamente, sin incidir en los factores causales.

A través de la evaluación de racionalidad se detectan, por tanto, tales interrelaciones entre la política diseñada y los problemas presentes en el contexto. Asimismo, dicha interrelación debe también considerar el análisis referido con anterioridad acerca del alcance de la política respecto a la población afectada por problemas o necesidades que requieren solución por parte de la intervención.

Del mismo modo, habrá que considerar la presencia, o no, y su incidencia en las posibilidades de logro de la estrategia, de lo que se conoce como las hipótesis de acción. Esto es, detectar si se generan comportamientos en la población objetivo derivados de la propia acción de intervención. Tales comportamientos pueden ser positivos, en tanto favorezcan el alcance de los logros propuestos; o bien negativos, en tanto que lo limiten, en cuyo caso habrá que determinar las correspondientes acciones correctoras.

Evaluación de la coherencia

La evaluación de la coherencia analiza la afinidad y vertebración de la estrategia estructurada. Por ello detecta las posibles sinergias entre objetivos o actuaciones, o si por el contrario, se manifiestan confrontaciones que limitan las posibilidades de alcance de los logros a que se aspira. Este análisis de la política diseñada, en lo que respecta a sus propias relaciones fines-medios, se conoce como la evaluación de la coherencia interna.

Esto mismo, no obstante, también requiere ser considerado en el contexto político e institucional que acompaña la acción de gobierno aplicada. Y es que pueden existir otras medidas o normas reguladoras que, al margen de la que esté siendo objeto de evaluación, puedan también incidir de forma sinérgica o confrontada en las posibilidades de logro de los objetivos propuestos. A esto se le denomina evaluación de la coherencia externa.

Conclusiones y retos del diseño y evaluación de políticas públicas para el presente y el futuro

Desde la perspectiva planteada, se considera que la evaluación de políticas públicas se erige como una herramienta útil y necesaria, que debe permitir dar respuestas a las exigencias de información y transparencia de cuantos colectivos participen en el proceso de construcción y consolidación del modelo socialista cubano en el presente y el futuro.

La naturaleza de los impactos provocados por las políticas se inserta en la compleja realidad socioeconómica en la que se desarrollan, por lo que tales impactos son susceptibles de no ser correctamente apreciados si no se dispone de un marco conceptual preciso que ayude a situar cada política con sus correspondientes instrumentos frente a las problemáticas, sus causas y sus consecuencias, a las que responden.

Para ello, se considera que puede ser muy relevante implantar procesos de evaluación con los que estructurar las estrategias puestas en marcha, con objeto de alcanzar mayor eficiencia y eficacia en la intervención. Y es que la necesidad de gestionar de una forma racional los escasos recursos para solventar limitaciones y estrangulamientos coyunturales, y/o estructurales, hace de la evaluación una herramienta que puede ser de gran utilidad al servicio del gestor para mejorar la eficacia y eficiencia de las medidas que se ponen en marcha.

La evaluación para ello debe incorporarse desde el primer momento en el que se diseñan las estrategias, al convertirse en procesos relacionados y complementarios que caminan a la par. Se trata de examinar, de un modo sistemático, la idoneidad de la lógica y de las relaciones de causalidad entre las actividades programadas, objetivos y fines, y la adecuación de los sistemas articulados para la ejecución de las políticas.

En este sentido, la evaluación de políticas públicas, tal y como se ha concebido en estas líneas, requiere, al tiempo que promueve, cambios de paradigma en los enfoques tradicionales de planificación y toma de decisiones, que no cuestionan en ningún caso el proyecto de economía socialista. Todo lo contrario: el papel que puede y debe protagonizar la evaluación de políticas públicas debe ser precisamente el de fortalecer los principios que rigen el modelo económico y social presente, al fortalecer sus capacidades de intervención a través de una mayor eficiencia y eficacia del Estado y en el logro de una mayor implicación y participación de la ciudadanía en su conjunto. La evaluación contribuye asimismo a que las instituciones implicadas en la gestión de las políticas se beneficien de la experiencia que se pueda obtener a partir de las sucesivas actuaciones públicas, y también

a la posibilidad de introducir mejoras en las actuaciones, actualmente en vigor, que lo requieran.

La evaluación adquiere una especial trascendencia como mecanismo legitimador de la política, en el que transparencia, compromiso e implicación activa han de ser algunas de sus expresiones más inequívocas. Así, la evaluación no solo es importante por la información que suministra a todos aquellos interesados en conocer los resultados de las políticas, sino también por su efecto de retroalimentación en el proceso de elaboración estas en el cual sus conclusiones y recomendaciones sirven de base para planificaciones futuras, en un intento de introducir racionalidad en la toma de decisiones.

Con todo ello, a través de la evaluación de las políticas de intervención, se podrán establecer las bases para afrontar los retos siguientes:

1. Conformar un modelo de gestión de políticas eficaz y eficiente en su labor, lo cual requiere un esfuerzo de aprendizaje continuo que permita incorporar aquellos elementos y factores de mejora que se observen y determinen con su puesta en funcionamiento. De este modo, se entiende que planificación, gestión y evaluación son conceptos que deben ir intrínsecamente unidos: un reto hacia la institucionalización de la evaluación que permita «velar por la coherencia de las políticas dictadas desde los diferentes ministerios» (Fernández, 2012, p. 57).
2. Adecuar los mecanismos de gestión y coordinación a las necesidades reales de cada contexto hacia el que se dirige la intervención. La evaluación es de gran utilidad, en este sentido, para propiciar una visión de conjunto de la adecuación de dichos mecanismos a los objetivos perseguidos.
3. Abordar un proceso de gestión de los recursos en el que se garantice la transparencia que permita la correcta apreciación de las actuaciones abordadas, desde los entes competentes, por parte de los colectivos beneficiarios de las acciones y de la ciudadanía en general.
4. Adecuar los retos y objetivos propuestos para el desarrollo productivo y social a los requerimientos de cada ámbito contextual concreto (empresarial, territorial, sectorial, etcétera); esto exige considerar las variables conceptuales, territoriales y temporales de forma específica, de modo que se puedan adecuar y aproximar los criterios de decisión, gestión y ejecución de forma racional, coherente y puntual a las necesidades reales y concretas de cada contexto.
5. Tener capacidad de respuesta para impulsar la política económica y social a una realidad en cuya evolución intervienen también factores exógenos, que no siempre permiten abordar previsiones suficientemente certeras a medio plazo, aun cuando han sido formuladas con el mayor nivel de rigurosidad. En definitiva, poseer herramientas analíticas que posibiliten disponer de escenarios que permitan ajustarse de forma precisa y puntual a la realidad futura.
6. Vertebrar los instrumentos de las políticas sociales y económicas de modo que generen sinergias positivas en la consecución de objetivos compartidos.

7. Impulsar eficazmente los cambios estructurales que se están acometiendo en el modelo productivo, al fortalecer el modelo social desde la base y aprovechar la capacidad que tienen las políticas de promover, dinamizar y consolidar ámbitos de desarrollo económico y social concretos y previamente delimitados por los decisores públicos, los analistas y la ciudadanía.
8. Incorporar adecuados sistemas de seguimiento de los instrumentos que conforman el conjunto de las políticas públicas con el objeto de disponer de información puntual en el tiempo, detallada en el lugar y concreta en el concepto.
9. Diseñar e impulsar nuevos instrumentos de intervención económica y social que no solo se adecuen de forma coherente a las especificidades sectoriales o territoriales que se manifiestan en cada contexto operativo, sino también a aquellos otros instrumentos que se ejecutan en el marco de otras acciones políticas (políticas culturales, científicas y de innovación, medioambientales, etcétera).
10. Y en definitiva, fortalecer los procesos de participación y transparencia social, al dinamizar la acción proactiva de la ciudadanía implicada en las decisiones políticas, con la finalidad de que aporte sus inquietudes y voluntades en la construcción y aplicación de las diversas áreas de actuación que conformen los lineamientos económicos y sociales (Partido Comunista de Cuba, 2011) aprobados. Participación, consenso y compromiso en la definición de problemas, y establecimiento de objetivos y estrategias, son los ejes fundamentales para garantizar el éxito de las políticas.

Así pues, la evaluación de políticas públicas, como aporte desde el marco analítico de las Ciencias Sociales, adquiere un papel de especial relevancia en favor de la eficacia y eficiencia social y económica del Estado. Todo ello, además, desde la conciencia social de la ciudadanía, y con su implicación y participación activa, en un modelo social de referencia frente a la crisis sistémica y global del capitalismo.

BIBLIOGRAFÍA

- ALVIRA, F. (1991): *Metodología de la evaluación de programas*, CIS, Madrid.
- BALLART, X. (1992): *¿Cómo evaluar programas y servicios públicos? Aproximación sistemática y estudios de caso*, Editorial Gráficas Baneth, Madrid.
- BERICAT, E. (1998): *La integración de los métodos cuantitativo y cualitativo en la investigación social*, Ariel, Barcelona.
- BUENO, C. y J. L. OSUNA (2012): «La evaluación de políticas públicas en las Ciencias Sociales: entre el ser y el deber ser», *Prisma Social*, n.º 9, pp. 176-208.
- BUSTELO, M. (2001): «La evaluación de las políticas públicas de igualdad de género de los gobiernos centrales y autonómicos en España: 1995-1999», tesis doctoral, Universidad Complutense de Madrid.
- _____ (2004): *La evaluación de políticas públicas de igualdad de género en España*, Editorial Catarata, Madrid.

- DÍAZ VÁZQUEZ, J. A. (2011): «Un balance crítico sobre la economía cubana. Notas sobre dirección y gestión», *Temas*, n.º 66, abril-junio, pp. 123-133.
- DÍEZ, M. A. (2001): *La evaluación de la política regional: propuestas para evaluar las nuevas políticas regionales*, Serie Tesis Doctorales, Universidad del País Vasco, Bilbao.
- ECHEVERRÍA, J. (1998): *Ciencia y valores. Propuesta para una axiología de la ciencia*, Contrastes, Málaga.
- FEINSTEIN, O. (2007): «Evaluación pragmática de políticas públicas», *ICE*, n.º 836, pp. 19-31.
- FERNÁNDEZ, O. (2012): «Rasgos esenciales del modelo de funcionamiento económico en Cuba. Limitaciones y retos de las transformaciones en marcha», *Economía y Desarrollo*, vol. 147, n.º 1, pp. 38-63.
- GARCÍA, E. (2003): «La evaluación de programas de reforma educativa en España. Tres estudios de caso desde un enfoque de metaevaluación», tesis de doctorado, Universidad Complutense de Madrid.
- GUBA, E. G. y Y. S. LINCOLN (1989): *Fourth Generation Evaluation*, Sage Publications, California.
- MONNIER, E. (1995): *Evaluación de la acción de los poderes públicos*, Instituto de Estudios Fiscales, Madrid.
- MURCIANO, J. y C. VÉLEZ (2004): «Multi Evaluation Approach: A Complex Triangle», ponencia, European Evaluation Society Sixth Conference, University of Applied Sciences, Berlín.
- OSUNA, J. L. (2003): «La evaluación participativa: una visión integral y pluralista», en R. Bañón (comp.), *La evaluación de la acción y de las políticas públicas*, Díaz de Santos, Madrid, pp. 47-60.
- OSUNA, J. L.; J. MURCIANO y C. VÉLEZ (2005): «Programación y evaluación pública: un triángulo complejo», *Ekonomiaz*, vol. 1, n.º 60, pp. 76-97.
- PARTIDO COMUNISTA DE CUBA (2011): *Lineamientos de la política económica y social del Partido y la Revolución*, La Habana.
- REBOLLOSO, E.; B. FERNÁNDEZ-RAMÍREZ y P. CANTÓN (2008): *Evaluación de programas de intervención social*, Síntesis, Madrid.
- ROMÁN, C. (2006): «Otro estado», *Revista SEE-valoración*, n.º 1, pp. 4-5.
- ROSSI, P. H. y H. E. FREEMAN (1989): *Evaluación. Un enfoque sistemático para programas sociales*, Trillas, México D. F.
- SUCHMAN, E. A. (1967): *Evaluative Research: Principles and Practice in Public Service and Social Action Programs*, Russell Sage Foundation, New York.
- VÉLEZ, C. (2007): «El cambio de paradigma en evaluación de políticas públicas: el caso de la cooperación al desarrollo», *Nuevas Políticas Públicas*, n.º 3, pp. 145-170.
- WEISS, C. H. (1998): *Evaluation. Methods for Studying Programs and Policies*, Prentice Hall, New Jersey.

