

REVISANDO LA POLÍTICA DE LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

César Nicandro Cruz-Rubio



Resumen

Este breve trabajo trata de rescatar una importante discusión asociada con la importancia de la política (politics) dentro de la evaluación de programas y políticas. A continuación de los trabajos clásicos de los académicos se identifican las visiones sobre este tema. La discusión básica es aquí esbozada para una mejor comprensión de estos vínculos. Existe un entendimiento común de la evaluación basado en tres visiones: a) como un medio para mejorar las políticas públicas; b) como instrumento de argumentación y persuadir –y contribuir a un mejor debate público, y c) como medio para legitimar y mantener el control sobre las políticas públicas y sus recursos. La evaluación puede ser una herramienta de suma importancia para (explicar) la dinámica de las políticas. Los expertos en comunicación política deben definir sus estrategias de comunicación, teniendo en cuenta seriamente las visiones y usos de la evaluación de políticas y programas.

Palabras clave: Políticas públicas; evaluación; persuasión; legitimación.

Abstract

This brief paper tries to rescue an important discussion associated with the importance of politics within program and policy evaluation. Following classic scholars works, the visions on this subject are identified. The basic discussion is here outlined for a better understanding of the linkages. There are three common understanding of policy evaluation: a) as a mean to improve public policies; b) as a tool to argumentation and to persuade –and contribute to a better public debate, and c) evaluation as a mean to legitimize and maintain control over public policies and their resources. Evaluation may be a tool of a paramount importance to (explain) policy dynamics. Political communication experts should define their communication strategies, taking seriously into account the visions and uses of policy and program evaluation.

Keywords: Public policies evaluation, persuasion; legitimization.

I. POLÍTICA Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS

La evaluación está íntimamente vinculada al estudio (y práctica profesional) de las políticas públicas. Evaluar es una forma de valorar, aprender, conocer (y dar a conocer) la acción pública, a fin de conocer el nivel de adecuación de la política pública con la norma, tanto en su diseño como en su implementación, hacer más eficiente el uso de recursos, favorecer la toma de decisiones y el proceso democrático.

Muchos intereses favorecen o inciden en la evaluación de las políticas públicas, pues ante todo, evaluar implica juzgar acciones en arreglo a valores, y la evaluación de políticas públicas permite la generación de la información relevante y suficiente para ello. Independientemente del tipo de evaluación del que se trate (de diseño, de procesos, de consistencia, de resultados, de impacto) con la evaluación de políticas públicas se genera conocimiento relevante, verificable, resultado de la colección de evidencia en arreglo a un método determinado, y que no sólo sirve, como nos reiteran constantemente, para mejorar las políticas públicas: la evaluación de políticas públicas –y mayormente, los resultados principales de las evaluaciones– influye en la política, pueden servir para *hacer política*. Ya que la evaluación como actividad no puede separarse de su contexto político, si se pretende realizar evaluaciones efectivas, esta dimensión política debe entenderse (Palumbo, 1987).

Conviene conocer cómo se instrumenta la evaluación de políticas en la lucha política, cómo se usa la evaluación y con qué fines.

Consecuentemente, conviene tanto para los evaluadores de políticas públicas, como los expertos en comunicación política, conocer cómo se instrumenta la evaluación de políticas en la lucha política, cómo se usa la evaluación y con qué fines. Esto es, conocer cómo ocurre “la política de la evaluación de las políticas públicas” –*the politics of policy or program evaluation*–, una cuestión debatida de largo en la literatura norteamericana en la década de los ochenta del siglo pasado.

¿De qué forma la evaluación o su práctica influyen en el proceso político, en la lucha por el poder, en la toma de decisiones, como herramienta (o arma tal vez) para favorecer el cambio a gran escala, o la perpetuación de una situación de una relación de poder? ¿De qué forma la evaluación de políticas públicas puede condicionar o reforzar intereses de políticos específicos, blindar las burocracias públicas o la lucha de grupos

excluidos? ¿De qué forma la política (*politics*) debe incorporarse en la evaluación y por qué?

II. TRES VISIONES CLAVE Y LOS USOS DE LA EVALUACIÓN

Varias visiones conviven en este escenario complejo. Bajo una *visión racional-instrumental*, las evaluaciones de políticas públicas se pueden usar como un medio para identificar las vías y estrategias racionalmente correctas para su mejora, donde el evaluador es entendido como un «buscador de verdades». La evaluación, como fase dentro del *policy process*, es la necesaria etapa de retroalimentación y de valoración de la política, cuya existencia permite dotar de racionalidad el proceso y dar continuidad al ciclo en su conjunto.

Por otra parte, bajo una *visión basada en la democracia deliberativa*, las evaluaciones de políticas públicas son una herramienta para potenciar el debate informado (Shulock, 1999) sobre temas relevantes, como una clara condición y medio para argumentar y persuadir deliberativa y democráticamente con base en evidencia (Majone, 1997). El evaluador es un claro contribuyente en el proceso dialógico democrático asociado a la deliberación y el debate informado sobre hechos y argumentos.

Las evaluaciones de políticas públicas pueden generar la apertura de «ventanas de oportunidad» incluyendo nuevos datos y evidencia.

Desde una *visión centrada en el control y la legitimación del poder* en el proceso de las políticas públicas (Cruz-Rubio, 2011), podría decirse que, en la política de la evaluación de las políticas lo que está en juego no es la política pública como tal, sino dos cuestiones clave: a) la condición de dominio de aquellos actores políticos y burocráticos sobre los recursos asociados a la política pública –lo que en muchos casos implicaría la necesidad de apuntarse como propios los éxitos de la misma, y de evitar la culpa ante el fracaso (Hood, 2011); y b) reforzar o mantener la prevalencia de la creencia en la legitimidad de dicha condición de dominio por parte de la coalición dominante por las ventajas que ello significa para la misma (Beetham, 1991).

Así pues, sea como medio para mejorar, para argumentar y persuadir, o para legitimar y mantener el control sobre la política pública y sus recursos, *la evaluación de políticas públicas puede operar como una herramienta central para favorecer (explicar) dinámicas de estabilidad y cambio en las políticas públicas*.

Figura 1. Visiones de la Evaluación de Políticas Públicas.



Así por ejemplo, usando la metáfora de las corrientes múltiples de Kingdon y Zahariadis (Zahariadis, 2007), las evaluaciones de políticas públicas pueden generar la apertura de «ventanas de oportunidad» incluyendo nuevos datos y evidencia en la «corriente de problemas» y la «corriente de las políticas» que permitan el acoplamiento. Así, la evaluación de políticas puede servir para fortalecer posturas u opciones a favor de determinadas estrategias de cambio, que defienden determinados grupos políticos –antes ignorados tal vez, o poco representados en los objetivos de la política pública. Puede permitir la inserción de nuevos (tal vez aún no tratados) asuntos dentro de la agenda, exigiendo atención gubernamental. Las evaluaciones pueden permitir el cambio de las políticas públicas a gran escala cuando sus resultados generen grandes debates o impliquen la identificación y puesta al descubierto de grandes cuestiones sin resolver o atender.

Las evaluaciones pueden servir como *medio para favorecer la terminación (extinción) de una política pública*, ante un agotamiento, la desaparición del problema público o la sustitución de la política por una nueva

(*policy succession*), aunque algunos autores encuentren un papel bastante más limitado de las evaluaciones en la toma de decisiones vinculada con la terminación de las políticas (deLeon, 1978, 1982). Se trata aquí de usar las evaluaciones como *un arma para extinguir políticas públicas* que sean adversas a la coalición dominante existente.

Muchas veces hay políticas públicas que son “buques insignia” del Gobierno de turno que sirven de herramientas de legitimación.

Lejos de la terminación, otro objetivo no manifiesto de las evaluaciones podría ser exactamente el contrario, es decir, *evaluar para proteger a la política pública y garantizar su estabilidad* –tal vez perpetuación. Blindamos la política contra posibles amenazas del exterior, ante lo cual lo que es necesario son evaluaciones que nos permitan justificar que la política funciona tal como está diseñada y siendo implementada, y que su teoría de cambio subyacente es correcta.

Figura 2. Objetivos de la Evaluación.



Pero también las evaluaciones pueden usarse como medio o herramienta para *perpetuar una situación de poder* al interior de una burocracia pública, ocupada o «capturada» en torno a una política pública y a la red de intereses de la coalición dominante, que en su seno han sido construidos y en donde los diseños políticos no se discuten ni se problematizan, simplemente se legitiman con las evaluaciones.

La coalición dominante y las burocracias públicas implicadas, son propensas a evaluar aquello que saben que va bien, como medio para garantizar el control de recursos y favorecer determinadas carreras políticas. Muchas veces hay políticas públicas que son «buques insignia» del Gobierno de turno que sirven de herramientas de legitimación.

La opacidad prevaleciente y el miedo a la exposición pueden ser motores potentes en contra de cualquier evaluación.

Evaluar es una tarea muchas veces incómoda, pues puede poner al descubierto vacíos de gestión, malas prácticas, ineficiencias, y cuya exposición puede hacer peligrar el estado de cosas, la reputación de los miembros de la coalición dominante y sus burocracias públicas, abriendo espacio para el escrutinio y la sanción mediática.

Evaluar puede asumirse como una herramienta operativa, de gestión, o una herramienta política. Muchos intereses –de forma directa o indirecta– favorecen o impiden la realización de evaluaciones. La opacidad prevaleciente y el miedo a la exposición pueden ser motores potentes en contra de cualquier evaluación.

- » Evaluar en este sentido podría convertirse en una *herramienta de control*, en la medida en que, si quien detenta el poder sobre la política pública tiene al mismo tiempo la capacidad de evaluarla, puede a su vez controlar procesos o recursos asociados a una política o programa público, y con ello lograr mejores resultados.
- » También puede operar como una *herramienta de gestión*, en la medida en que quien evalúa o controla el proceso de evaluación puede llegar a controlar todos aquellos procedimientos internos de la organización.
- » También puede entenderse como una *herramienta política*, en la medida en que quien controla o decide qué evaluar y qué no, puede permitirnos favorecer determinadas evaluaciones en detrimento

de otras, con la consecuente ventaja política que ello implica.

Una última fase del proceso de evaluador se vincula a la comunicación de sus resultados. Se sabe perfectamente que la comunicación de resultados debe ser sintética, centrándose en las ideas más importantes, para que se pueda entender rápidamente cuales han sido los principales hallazgos y las propuestas de mejora identificadas –en su caso.

En el contexto de la política de evaluación de las políticas, las estrategias de comunicación en la fase de evaluación de políticas públicas deben ser en extremo sensibles a dichas prioridades, intereses y usos, pues dichas estrategias no tendrán eficacia ni impacto positivo, si las mismas no orientan sus mensajes principales ni se dirigen a los públicos a los que necesita llegar con la contundencia y claridad necesarias. La política de las políticas públicas exige que con la evaluación se construyan narrativas adecuadas, que permitan comprender a la política en sus logros, fundamentos (*rationales*), y en su dinámica a lo largo del tiempo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Beetham, D. (1991): *The legitimation of power*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Cruz-Rubio, C. N. (2011): "Explicando la estabilidad y el cambio de las políticas públicas: El enfoque de legitimación y dinámica política", *Revista Circunstancia* (Electronic Journal-Instituto Universitario Ortega y Gasset), IX(26).
- deLeon, P. (1978): "A Theory of Policy Termination". En J. May y A. Wildavsky (Eds.): *The Policy Cycle* (pp. 279-300). Beverly Hills CA: SAGE.
- _____ (1982): *Policy evaluation and program termination*. Santa Monica, Calif.: Rand.
- Hood, C. (2011): *The Blame Game: spin, bureaucracy and self-preservation in government* (1st. Ed. ed.). Princeton: Princeton University Press.
- Majone, G. (1997): *Evidencia, Argumentación y Persuasión en la Formulación de Políticas*. México: Nuevas Lecturas de Política y Gobierno. Fondo de Cultura Económica.
- Palumbo, D. J. (1987): *The Politics of program evaluation*. Newbury Park, Calif.: Sage Publications.
- Shulock, N. (1999): "The Paradox of Policy: If It Is Not Used, Why Do We Produce So Much Of It?", *Journal of Policy Analysis and Management*, 18(2): 226-244.
- Zahariadis, N. (2007): "Ambiguity, Time and Multiple Streams". En P. A. Sabatier (Ed.): *Theories of the policy process* (2nd. Ed. ed., pp. 73-94). Boulder, Colo.: Westview Press.



César Nicandro Cruz-Rubio

Ph.D. Doctor por la Universidad Complutense de Madrid. Investigador del Panel Internacional de Expertos de la Alianza para el Gobierno Abierto IRM-OGP. Investigador principal GIGAPP.

✉ cesar.cruz.rubio@gigapp.org