



Evaluación de Políticas y Programas Públicos

Primera Edición

Módulo I





Contenido

| | |
|---|----------|
| MÓDULO I. LA EVALUACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS | 2 |
| Introducción..... | 2 |
| Lección 1. Concepto de evaluación y su utilidad en el quehacer público..... | 3 |
| Lección 2. Las políticas o programas públicos | 9 |
| Lección 3. La Teoría del Cambio de políticas y programas públicos: del problema a la intervención pública | 14 |
| ¿Cuándo se puede desarrollar una TdC? | 16 |
| Núcleo Duro de la Teoría del Cambio | 18 |
| Referencias | 24 |





MÓDULO I. LA EVALUACIÓN EN EL MARCO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Introducción

A más de una década de implementación del PbR – SED en México, a la mayoría de los actores involucrados en la planeación, programación y presupuestación tienen clara la importancia de la evaluación y el seguimiento de las políticas y programas públicos por medio de los cuales se lleva a cabo el ejercicio del gasto en nuestro país. Esta conciencia es muy importante ya que, como se verá a lo largo del Diplomado, es indispensable que los ejecutores del gasto y responsables de los programas presupuestarios tengan la voluntad de llevar a buen término las evaluaciones del desempeño y el cumplimiento de los Aspectos Susceptibles de Mejora que de estos deviene.

Con el fin de fortalecer este conocimiento y de aportar nuevos elementos en esta materia, a lo largo de este primer Módulo se abordará conceptualmente la evaluación y se destacará su utilidad en el quehacer público. En un segundo momento se identificarán las principales diferencias y similitudes entre los distintos sujetos de evaluación, es decir, entre las políticas públicas, los programas presupuestarios y los proyectos de inversión. Adicionalmente se estudiará la forma como estos interactúan en el quehacer público.

Finalmente, se hará una breve revisión de la Teoría del Cambio que toda intervención pública debe tener y la importancia de la misma al momento de llevar a cabo evaluaciones. Con respecto a este último punto es importante destacar que existen diversos estudios y bibliografía del tema, sin embargo, en este Diplomado el enfoque con el que se aborda es técnico. El objetivo que se persigue concretamente en esta Lección es que los participantes puedan comprender las principales características de la Teoría del Cambio y que cuenten con las herramientas suficientes para aplicarlo al momento de realizar un diagnóstico.



Lección 1. Concepto de evaluación y su utilidad en el quehacer público

Toda intervención pública tiene por objeto resolver un problema o atender una necesidad que sea de interés público. Los recursos de los que dispone el Estado deben ser utilizados de manera eficiente y eficaz, con la finalidad de maximizar el impacto de las políticas públicas sobre esos problemas. En este sentido, es una responsabilidad primordial de los gobiernos, es utilizar el gasto público como un instrumento para mejorar las condiciones de sus ciudadanos.

Por ello, resulta vital que la agenda pública esté conformada por políticas y programas públicos que estén diseñados a partir de la identificación rigurosa acerca de las situaciones que intenta transformar, sus causas y efectos, la población objetivo o área de enfoque a los que va dirigido; que tenga claridad en los resultados esperados, los medios para lograrlo y los elementos a través de los cuales operarán; que demuestren que son capaces de lograr el propósito para el cual fueron creados, y que puedan identificar que sus resultados tienen el impacto esperado. La evaluación es una herramienta de política pública que hace una importante contribución para lograr esto.

El concepto de “evaluación” se ha entendido tradicionalmente como un medio para identificar los resultados o el impacto que genera una acción o conjunto de acciones. En el sector público, la evaluación suele vincularse a la identificación de las transformaciones generadas a partir de las políticas y programas públicos (Ballart, 1993). A partir de estas definiciones, es posible observar un claro enfoque de evaluación aplicado en las etapas finales de una acción, que justamente es cuando se hace posible apreciar dichos resultados o impactos, no antes.

Inicialmente, la evaluación fue considerada como una herramienta enfocada meramente en la medición de la eficacia. Más adelante, demostró su utilidad para la identificación y valoración de los efectos de la ejecución de políticas y programas (tomando en cuenta solamente el grado de impacto observado como consecuencia de su implementación, y no de otros factores externos).

Como indica Ballart (1993), la evaluación en el sector gubernamental puede abarcar todas las esferas del ciclo de una política o programa, desde su concepción hasta su impacto pasando por su implementación u operación. Con esto, es importante esclarecer que el concepto de evaluación ha evolucionado paulatinamente para abarcar todas las etapas de una política o programa público, a fin de identificar e implementar acciones de mejora, no solo cuando los productos, servicios o acciones ya fueron entregados o ejecutados, o hasta que sea posible medir los resultados o impactos como sugieren los conceptos tradicionales, sino en etapas puntuales y bien definidas en todas las fases del ciclo de política pública que permitan reorientar los cursos de acción.

De esta manera, la evaluación no solo analiza si alguna intervención pública fue o no efectiva, sino que proporciona información para determinar si es la alternativa más adecuada y si existen elementos para prever que logrará sus objetivos.

Antes de continuar, es importante hacer una distinción entre la “evaluación”, objeto de estudio del presente curso, y el “seguimiento o monitoreo”. Ambos se orientan hacia el logro de resultados y la mejora continua, por lo que es frecuente caer en confusiones y emplearlos indistintamente. No obstante, es posible identificar algunas particularidades que permiten distinguir un concepto del otro.



- Por una parte, **la evaluación** se realiza en **momentos específicos**, claramente definidos de una intervención. Con esto, se busca valorar la pertinencia del elemento evaluado del programa o política pública, por lo que es fundamental que, a fin de que las evaluaciones sean objetivas, deben ser llevadas a cabo por un **agente externo** o ajeno a la implementación de la política o programa pública.
- Por otra parte, **el seguimiento o monitoreo** es un proceso que consiste en generar y analizar información sobre el **avance en el cumplimiento de las metas** de un programa, a través de indicadores, y sobre el ejercicio de los recursos asignados a los programas. Es una actividad que se realiza de manera **continua** durante la etapa de implementación con la finalidad de identificar áreas de mejora que puedan ser atendidas, por lo regular en el corto plazo, de tal forma que el curso de acción para la consecución de objetivos sea claro. El seguimiento es habitualmente **realizado por el mismo agente** que implementa el programa.

En el Cuadro 1.1 se resumen las principales diferencias entre el seguimiento y la evaluación.

Cuadro 1.1 Diferencias entre seguimiento o monitoreo y evaluación

| Aspecto | Seguimiento o monitoreo | Evaluación |
|-------------------------------|---|---|
| Frecuencia | Continua. | Periódica, con cortes específicos. |
| Realización | Interna llevada a cabo por los ejecutores del programa. | Externa llevada a cabo por instancias ajenas a la operación del programa. |
| Instrumentos | Indicadores, matrices, sistemas de información, etc. | Metodologías, términos de referencia, cuestionarios, encuestas, entrevistas, software estadístico, etc. |
| Profundidad de la información | Énfasis en la implementación, responde al <i>qué</i> . | Personalizada; frecuentemente centrada en el desempeño o impacto y en el <i>por qué</i> o en el <i>cómo</i> . |
| Costo | Generalmente no es costoso ya que los ejecutores cuentan con información producto de su quehacer cotidiano. | Dependiendo del trabajo involucrado puede ser alto. |
| Utilidad | Mejora continua de la gestión del programa. | Principales decisiones del programa. |

Fuente: Elaboración propia con base en Asenjo (2016).





Con esto es posible afirmar que la evaluación y el seguimiento son dos tareas distintas pero complementarias y necesarias para toda política o programa público; en conjunto, permiten seguir un camino claro a partir del establecimiento claro de objetivos y metas, así como medir los avances respecto de éstos. Sin duda, representan dos actividades de gran valía dentro de un enfoque de resultados.

Retomando la revisión conceptual de la evaluación, en el marco de las políticas y programas públicos, ésta brinda información objetiva acerca de su desempeño y de los elementos que las constituyen y con las que se implementan; al mismo tiempo, genera los elementos para planear o replantear las intervenciones públicas hacia el futuro, dado que representa una valoración objetiva de su diseño, gestión y resultados alcanzados (Dunn, 2008).



En el Cuadro 1.2 se presentan cuatro definiciones de evaluación que desde diversos enfoques nos ayudan a comprender su alcance en el marco del presente curso:

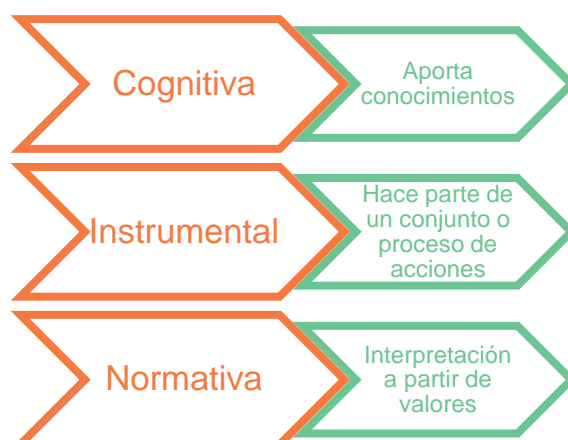
Cuadro 1.2 Definiciones de evaluación

| | |
|---|---|
|  | <p>Glosario de los principales términos sobre evaluación y gestión basada en resultados (OCDE)</p> <p>Apreciación sistemática y objetiva de un proyecto, programa o política en curso o concluido, de su diseño, su puesta en práctica y sus resultados. El objetivo es determinar la pertinencia y el logro de los objetivos, así como la eficiencia, la eficacia y el impacto.</p> |
|  | <p>Diez pasos hacia un sistema de seguimiento y evaluación basado en resultados (BM)</p> <p>Valoración sistemática y objetiva de un proyecto, un programa en curso o terminado o de las políticas, comprendiendo su diseño, ejecución y resultados. Lo que se busca es determinar la relevancia y satisfacción de los objetivos, la eficiencia del desarrollo, su efectividad, impacto y sostenibilidad.</p> |
|  | <p>Guía básica para la evaluación de proyectos (BID)</p> <p>Proceso sistemático, metódico y neutral que hace posible el conocimiento de los efectos de una iniciativa, relacionándolo con las metas propuestas y los recursos utilizados.</p> |
|  | <p>Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF, 2007. (SHCP)</p> <p>Análisis sistemático y objetivo de los programas federales y que tiene como finalidad determinar la pertinencia y el logro de sus objetivos y metas, así como su eficiencia, eficacia, calidad, resultados, impacto y sostenibilidad.</p> |

Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Asimismo, Roth (2009: 139), relaciona el concepto de evaluación con tres dimensiones: cognitiva, dado que aporta conocimientos; instrumental, relacionado con las acciones dentro de los procesos; y una dimensión normativa, dado que su interpretación se realiza a partir de valores previamente definidos (Figura 1.1).

Figura1.1 Dimensiones de la evaluación según Roth



Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2009: 139).

También existe una línea de pensamiento que ubica a la evaluación como una actividad que genera juicios de valor relacionados con los productos, resultados e impacto de las políticas públicas; y busca ampliar el análisis en torno a estos elementos.

Complementando las definiciones presentadas, resulta particularmente útil la que proponen Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya (2013:112), quienes definen a la evaluación como “una práctica integral de construcción, análisis y comunicación de la información útil para mejorar aspectos de la definición e implementación de las políticas y programas públicos; la evaluación es un proceso de aprendizaje que incluye la reflexión crítica sobre aciertos y errores cometidos y la consecuente modificación de los cursos de acción”.

En general, la contribución de la evaluación se puede visualizar en distintos planos tal como se describe en el Cuadro 1.3.

Cuadro 1.3 Contribuciones de la evaluación a las políticas y programas

Fundamentación sistemática de juicios sobre la política o programa y su gestión: la evaluación estima de manera rigurosa y a través de evidencia el logro de metas; requiere identificar y medir productos y resultados; posibilita la medición de la eficiencia y la eficacia; e identifica problemas de diseño de las políticas y de la implementación.

Transparencia y control social: a través de estas contribuciones, reafirma el carácter “público” de las acciones de gobierno. Al hacerse públicos sus resultados, abre la posibilidad de debatir implicaciones y consecuencias de propuestas de cambio del programa o política y es expresión de la subordinación de la acción del estado a la sociedad.

Perfeccionamiento constante: como esfuerzo sistemático, brinda elementos para la revisión y mejora de las políticas y programas, y para implementar acciones de fortalecimiento y desarrollo de la gestión pública.

Aprendizaje y generación de conocimiento: permite incorporar en su diseño y operación las lecciones de la experiencia; también pone a prueba las hipótesis que sostienen las políticas y programas; ayuda a comprender mejor los problemas que pretenden resolverse o atenderse y contribuye a apreciar mejor el potencial de medios e instrumentos y de la viabilidad de estrategias y cursos de acción.

Fuente: Elaboración propia con base en Jaime, et al. (2013:112).

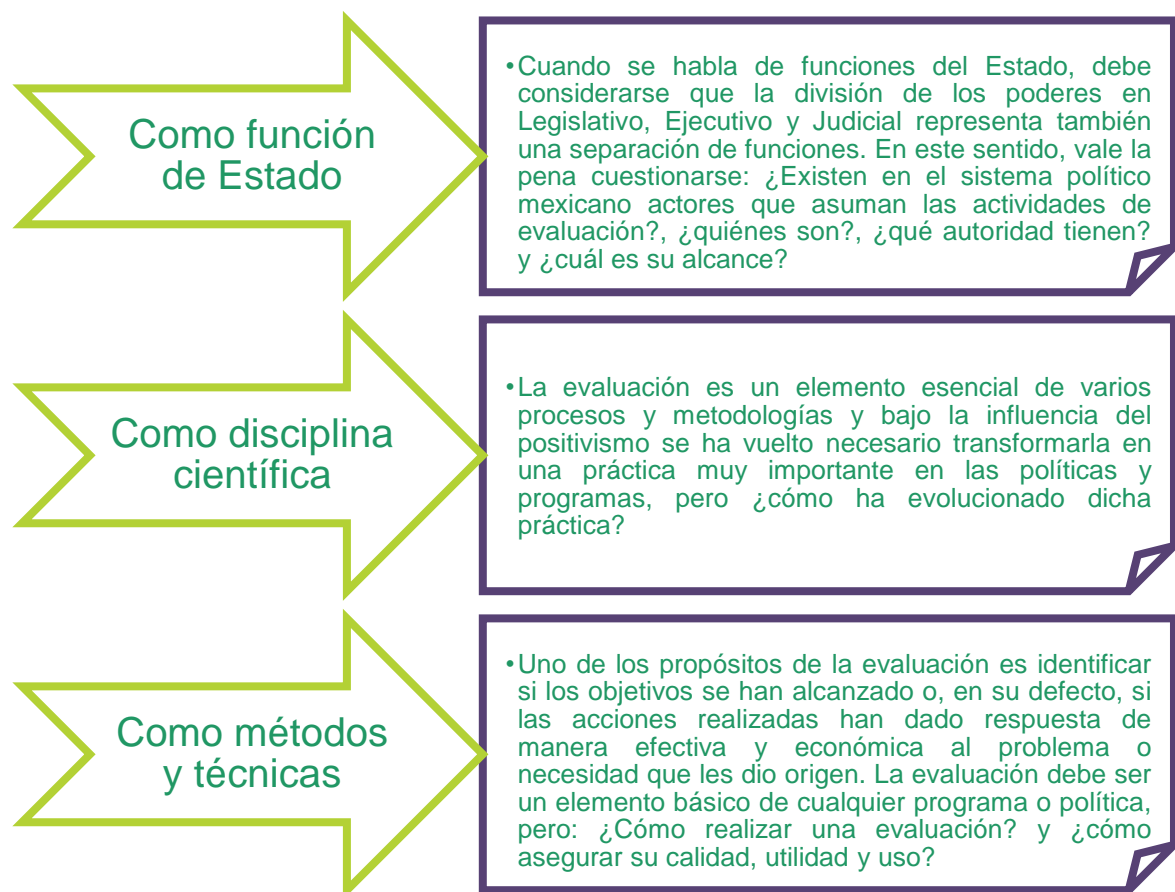
En este punto, vale la pena hacer énfasis en la evaluación como proceso de aprendizaje y reflexión crítica, y no como un proceso que busca evidenciar fallas. Considerando la necesidad de generar una cultura de la evaluación, ésta **debe ser vista como una aliada**, que permitirá realizar de mejor manera y con mayor calidad las cosas, y no como algo nocivo que tiene por objeto romper las rutinas organizacionales vigentes por el simple hecho de hacerlo. En palabras de Roth (2004: 135), la evaluación “debería ser considerada por el poder político como un aporte en el proceso de decisión y no como un contrapoder que busca entorpecer su acción”.

Así, la evaluación forma parte de un proceso caracterizado por la necesidad de dar validez y sustento a las políticas y programas, resultando una estrategia importante en la integración de las acciones de gobierno y la calidad de las intervenciones de la administración pública en las realidades sociales (Jaime, et al. 2013:113).

En la Figura 1.2 se demuestra que la evaluación puede ser vista desde distintos enfoques dependiendo del uso que se le quiera dar.



Figura 1.2 Enfoques de la evaluación



Fuente: Elaboración propia con base en las fuentes citadas.

Finalmente, se considera importante no perder de vista el *por qué* y *para qué* es importante evaluar. Primeramente, las administraciones públicas cuentan con recursos limitados, por lo que el criterio de máxima eficacia-eficiencia debe prevalecer en la acción pública y la evaluación contribuye a la generación de conocimiento y evidencia para la aplicación de este criterio.

En aras del fortalecimiento de la democracia y la rendición de cuentas, la evaluación se presenta como una forma para orientar el gasto público a la atención del problema o necesidad que le da sentido, considerando los objetivos definidos en la respectiva etapa de planeación y si se están alcanzando dichos objetivos. Aunado a lo anterior, **permite generar y recopilar información objetiva y útil para el proceso de toma de decisiones.**

La utilidad percibida de la evaluación está ligada a los intereses y motivaciones de los diversos involucrados. En la Figura 1.3 se describen cada uno de estos intereses.

Figura 1.3 Intereses y motivaciones de actores involucrados en la evaluación

Para los **ejecutores** de la intervención pública evaluada, representa la oportunidad de contar con una opinión independiente y objetiva sobre su eficiencia, pertinencia y efectividad, que le permita identificar oportunidades de mejora.



Para los **responsables de las finanzas públicas**, como es el caso de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, proporciona información que ayude a incrementar la calidad del gasto público.



Para la **Cámara de Diputados**, como responsables de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, proporciona información sobre el impacto de las políticas públicas.



Para la **ciudadanía en general**, para conocer si las intervenciones financiadas con recursos públicos están siendo efectivas.



Fuente: Elaboración propia.

Adicionalmente, con la información generada por medio de las evaluaciones a políticas y programas públicos se conforma el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) que a su vez es una importante herramienta para la rendición de cuentas. Esto porque las políticas públicas y programas presupuestarios abordan una gran diversidad de temas y problemáticas; y cada uno de ellos requieren determinado nivel de especialización para ser comprendidos. Sin embargo, la forma como están estructuradas las evaluaciones y el SED facilita que la información se reporte de forma uniforme para poder rendir cuentas en las cuatro dimensiones que expone Alberto Olvera (2009) y que se esquematizan en la Figura 1.4.

Figura 1.4 Evaluación como herramienta de rendición de cuentas



Fuente: Elaboración propia con base en Olvera (2009).

En esta primera lección se revisó la utilidad de la evaluación no solo para identificar los resultados de un programa, o el impacto que este tiene en la población objetivo o área de enfoque hacia la cual va dirigido; sino como una herramienta de aprendizaje institucional que conlleva a una mejora constante de la intervención pública. También se hizo una revisión inicial de cómo la evaluación genera información relevante para rendir cuentas en las distintas dimensiones y para los distintos actores involucrados tanto en la toma de decisiones de las políticas y programas públicos como para la ciudadanía en general.

Lección 2. Las políticas o programas públicos

La evaluación es una práctica que puede aplicarse a diferentes unidades de análisis; en este curso se abordará el enfoque de evaluación a políticas públicas y a programas presupuestarios, especialmente a la segunda de estas categorías. Pero, ¿cuáles son las características de estos conceptos?; ¿se pueden usar indistintamente para hacer referencia a la acción gubernamental? La situación parece volverse más compleja cuando se inserta una variable más a la comparación: los proyectos. Considerando lo anterior, en la presente lección se espera esclarecer, mediante definiciones precisas, las dudas que regularmente surgen en torno a las diferencias entre los conceptos políticas, programas y proyectos gubernamentales.

De acuerdo con Roth (2010), parte de esta confusión se debe a la imprecisión de la lengua castellana para traducir una tradición científica y académica que encuentra sus orígenes en la cultura anglosajona. Para demostrar lo anterior, el autor define, a partir del Diccionario de la Real Academia Española (XXII edición) estos tres conceptos. Se remite, asimismo, a la definición del



Evaluación de
Políticas y
Programas Públicos
Primera Edición

méxico



Diccionario de Oxford para la consulta en inglés de las definiciones. Como resultado, indica que este idioma parece mucho más preciso por el hecho de que permite vincular coherentemente un concepto con otro, tal y como se muestra en la Cuadro 2.1.

Cuadro 2.1 Definición de política, programa y proyecto

| Política | Programa | Proyecto |
|---|--|---|
| Conjunto de acciones, estructuradas en modo intencional y causal, que se orientan a realizar objetivos considerados de valor para la sociedad o a resolver los problemas identificados (Aguilar, 2009). | Serie de medidas o actividades relacionadas entre sí para el logro de un objetivo particular de largo plazo. | Empresa o una iniciativa cuidadosamente planeada y diseñada para lograr un objetivo particular. |

Fuente: Elaboración propia con base en Roth (2010: 6-9).

Como se puede observar en el cuadro anterior, cada término tiene un alcance distinto, sin embargo, están estrechamente relacionados. Las políticas públicas son implementadas, sobre todo, a través de uno o varios programas públicos, y éstos a su vez, contemplan *n* proyectos. En la Figura 2.1 se representa la relación que existe entre las políticas, programas y proyectos.

Para ampliar la comprensión de las definiciones antes enunciadas, se puede entender una política pública como los cursos de acción destinados a afrontar – resolver, gestionar o solventar – problemas públicos claramente definidos y aceptados como tales por los medios de representación y legitimación sociales, en un momento determinado y con propósitos explícitos (Merino, 2013: 32). Para Meny y Thoenig (1992: 89), las políticas públicas son el resultado de la actividad de una autoridad investida de poder público y de legitimidad gubernamental.


Antes de seguir adelante con los otros dos términos que se están revisando en la lección, es indispensable identificar los significados que el concepto “política” tiene en español. “La **política**” describe a la teoría y práctica relacionada con la lucha del poder entre los actores que interactúan dentro de un sistema político; a su vez, “**las políticas**” o “**políticas públicas**” apuntan a la formación planeada de dominios sociales tales como la economía, el medio ambiente o la educación mediante decisiones colectivas vinculantes. Implica la implementación de los compromisos establecidos en el ámbito “político” del país (Lee y Holtz-Bacha (2008) y Roth (2010)).

Cabe mencionar que el presente Diplomado tiene un enfoque técnico relacionado con la segunda de las acepciones de la palabra política. Esto implica que nuestro objeto de estudio son

Figura 2.1 Relación entre los términos



Fuente: Elaboración propia.



las evaluaciones de las políticas públicas que surgen de los compromisos políticos que se llevaron a cabo dentro del sistema democrático mexicano.

En cuanto a los **programas**, éstos remiten a una construcción técnica, con mayor o menor capacidad de expresar la complejidad del problema. De acuerdo con Cohen y Franco (2005), los programas se conforman de un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos. A su vez, dichos programas forman parte de un entramado mucho más grande, que precisamente responde a las políticas públicas.

Para los fines que persigue el presente Diplomado es necesario acotar el concepto de programa como una categoría que permite organizar, en forma representativa y homogénea, las asignaciones de recursos federales y del gasto federalizado a cargo de los ejecutores del gasto público federal para el cumplimiento de sus objetivos y metas, así como del gasto no programable (SHCP, 2017: 14). Por medio de esta categoría conocida como **Programa presupuestario (Pp)** se “aterriza” la estrategia definida a un nivel superior (la política) y, a su vez, se apoyan en elementos mucho más específicos (los proyectos), para la materialización de los objetivos.

Los **proyectos** son definidos como la unidad mínima de asignación de recursos para el logro de uno o más objetivos específicos (Fernández y Schejtman, 2012: 14). Respecto a éstos, vale la pena destacar su valor jurídico que se materializa a través del contrato y su distinción por su precisión en términos de espacio, tiempo, presupuesto, objetivos a lograr y actores responsables de su ejecución (Roth, 2010).

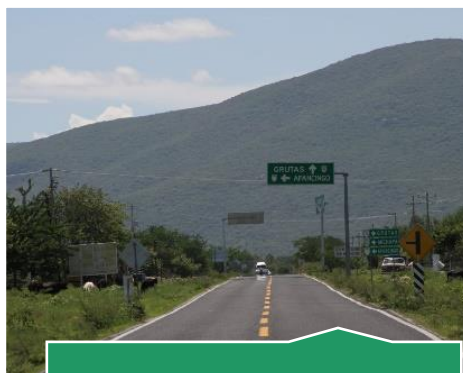
Más adelante en el curso se hará una breve revisión de la Metodología de Marco Lógico (MML) y de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) ya que son elementos indispensables para comprender las evaluaciones que se llevan a cabo en México. Sin embargo, en este punto es importante mencionar que los Programas presupuestarios están ubicados a nivel “Propósito” de la MIR mientras que los proyectos generalmente son “Componentes” ya que son bienes que son entregados a la sociedad.

Específicamente, los **Proyectos de Inversión (PPI)** son planes que, si se les asigna determinado monto de capital y se les proporcionan insumos de varios tipos, producirán bienes o servicios, útiles al ser humano o a la sociedad. Cabe destacar que la evaluación de un proyecto de inversión, cualquiera que éste sea, tiene por objeto conocer su rentabilidad económica y social, de tal manera que asegure resolver una necesidad humana en forma eficiente, segura y rentable. Sólo así es posible asignar los escasos recursos económicos a la mejor alternativa (Baca, 2010).

Un elemento importante que distingue a los programas de los proyectos, es la temporalidad. En el primer caso, la temporalidad es de mediano – largo plazo (generalmente asociado a los periodos electorales, aunque no es una condición); en el segundo caso el alcance es de corto plazo, pero sobre todo, está en función de la envergadura del proyecto. Por ejemplo, el mantenimiento a una carretera puede concluirse en unos cuantos meses mientras que la construcción de la presa La Maroma en San Luis Potosí es un proyecto que inició en 2016 y se concluirá en el siguiente periodo presidencial (Imagen 2.1). Sin embargo, hay que destacar que ambos son considerados como Proyectos de Inversión.



Imagen 2.1 Ejemplos de proyectos de inversión de corto y mediano plazo



Mantenimiento de
carretera federal



Construcción de la presa
La Maroma

Fuente: Espinosa 2018.

Como se verá más adelante, gran parte de los ejercicios de evaluación en México se implementan en torno a los Programas presupuestarios, ubicados al nivel de los programas definidos anteriormente. Así, es posible identificar proyectos derivados del **Programa presupuestario** que atiende uno de los objetivos de la **política pública** definida en el Plan Nacional de Desarrollo y en la respectiva política del sector.

Con base en lo anterior, la política pública es la fuente primaria para lograr la materialización de las funciones del Estado. En ese sentido y de acuerdo con Torres (2013), “hablar de la materialización de la acción del Estado sin hablar de políticas públicas es difícil y estudiar las políticas públicas sin insertarlas en un contexto estatal no tiene sentido”.

Bajo este contexto, el Estado se define a grandes rasgos como la macro institución social encargada de administrar el desarrollo, de concentrar y distribuir el poder político y de orientar la toma de decisiones sociales (Ortegón, 2008: 19). Por lo que un Estado, como un orden social, tiene un propósito de existencia fundamental, debe garantizar el desarrollo armónico y ordenado de una sociedad. Por lo tanto, su existencia tiene como fines esenciales los enunciados en la Figura 2.2, éstos son: el bienestar social, el desarrollo económico y la seguridad colectiva (Torres y Santander, 2013).

En lo relativo a las relaciones funcionales entre el Estado y la sociedad, el Estado cuenta con algunas responsabilidades exclusivas; sin embargo, también se comparten en ciertos ámbitos de intervención común (por ejemplo, la prestación de servicios educativos, de transporte, de investigación y desarrollo y de defensa de derechos humanos, entre otros) que exigen, por parte del Estado, no solo la prestación de los servicios a su cargo sino también diversas formas de regulación y promoción de la actividad no estatal (Torres-Melo & Santander, 2013, p: 28).

Figura 2.2 Funciones del Estado y las políticas públicas



Bienestar de la Sociedad

- **Función de asignación:** mediante la que se provee de bienes y servicios sociales, es decir el proceso por el cual los recursos se dividen entre bienes privados y sociales.
- **Función de distribución:** momento en el cual se distribuye la riqueza para el logro de un Estado equitativo y justo.
- **Subsidiario:** es la posición del Estado como intermediario en la administración de los equilibrios de la sociedad, al aplicar incentivos y mecanismos de competencias.



Desarrollo Económico

- **Planeador y promotor del desarrollo:** el Estado se focaliza en lo social y se responsabiliza de las demandas sociales, con orientación en el pluralismo y la igualdad de oportunidades.
- **Regulador:** relativo a la posición del Estado como instrumento al servicio de clases o grupos específicos.



Seguridad

- Debe garantizar que no exista opresión militar a la sociedad, **coerción económica o presión política, a fin de que pueda seguir libremente su propio desarrollo o progreso.**
- Garantizar la seguridad de las personas, tanto a nivel de propiedades, integridad y bienestar.

Fuente: Elaboración propia con base en Torres-Melo & Santander (2013: 26).

Para reforzar lo aprendido en esta lección, en el Cuadro 2.2 se ejemplifican dos políticas públicas derivadas de las áreas clave de salud y turismo así como los objetivos de política pública que persiguen.

Cuadro 2.2 Ejemplos de política pública

| Área clave de política pública | Ejemplo de política pública | Objetivos de política pública |
|--------------------------------|--|--|
| Salud | Programa del sector Salud, el cual está alineado a las prioridades nacionales que busca alcanzar el Gobierno de la República, mediante el establecimiento de seis objetivos. | <p>Ejemplos:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Consolidar las acciones de protección, promoción de la salud y prevención de enfermedades. 2. Asegurar el acceso efectivo a servicios de salud con calidad. 3. Reducir los riesgos que afectan la salud de la población en cualquier actividad de su vida. |

| | | |
|----------------|---|---|
| Turismo | Programa del sector Turismo, que impulsa el ordenamiento y transformación del sector. | Ejemplos: 1. Transformar al sector turístico y fortalecer esquemas de colaboración para aprovechar el potencial turístico. 2. Fortalecer las ventajas competitivas de la oferta turística. 3. Facilitar el financiamiento y la inversión público – privada en proyectos con potencial turístico. |
|----------------|---|---|

Fuente: Elaboración propia.

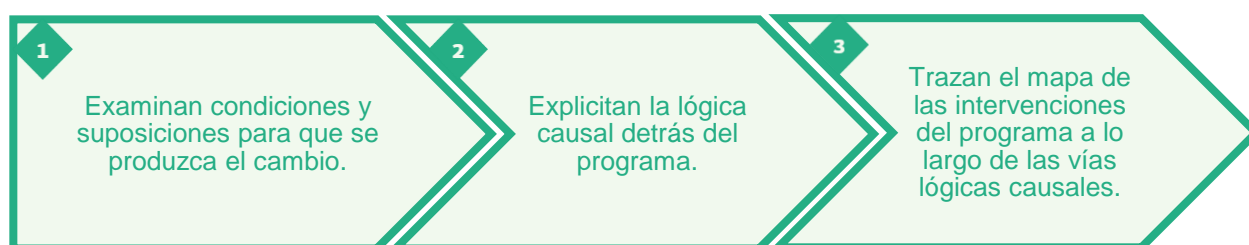
Por lo tanto, las políticas públicas no deben concebirse solo como documentos con listados de actividades y asignaciones presupuestales, su trascendencia es mayor; **representan la consolidación de la función del Estado**, el vínculo entre el gobierno y la ciudadanía. El proceso de una política pública expresa la utilidad del poder público para canalizar recursos para el bienestar de los requerimientos ciudadanos (Torres-Melo & Santander, 2013, p: 15).

Lección 3. La Teoría del Cambio de políticas y programas públicos: del problema a la intervención pública

Al inicio de la Lección 1 de este Módulo se explicó que toda intervención pública, ya sea un proyecto de inversión, un programa presupuestario o una política pública tienen por objeto el resolver un problema o cubrir una necesidad de interés público. Para resolver estos problemas o necesidades identificadas es indispensable que los recursos de los que dispone el Estado se utilicen manera eficiente y eficaz, a efecto de maximizar el impacto de las políticas públicas sobre los mismos; ya que es responsabilidad de los gobiernos utilizar el gasto público como un instrumento para mejorar las condiciones de sus ciudadanos. En este contexto toma relevancia tener plenamente identificada la **Teoría del Cambio** (TdC) que sustenta la intervención pública.

Una TdC es una descripción de cómo se supone que **una intervención conseguirá los resultados deseados**. Detalla la lógica causal de cómo y por qué un proyecto, un programa o una política lograrán los resultados previstos (Gertler, Martínez, Premand, Rawlings y Vermeersch, 2011, p: 22). De acuerdo con los mismos autores, las TdC describen una secuencia de eventos que generan resultados (Figura 3.1):

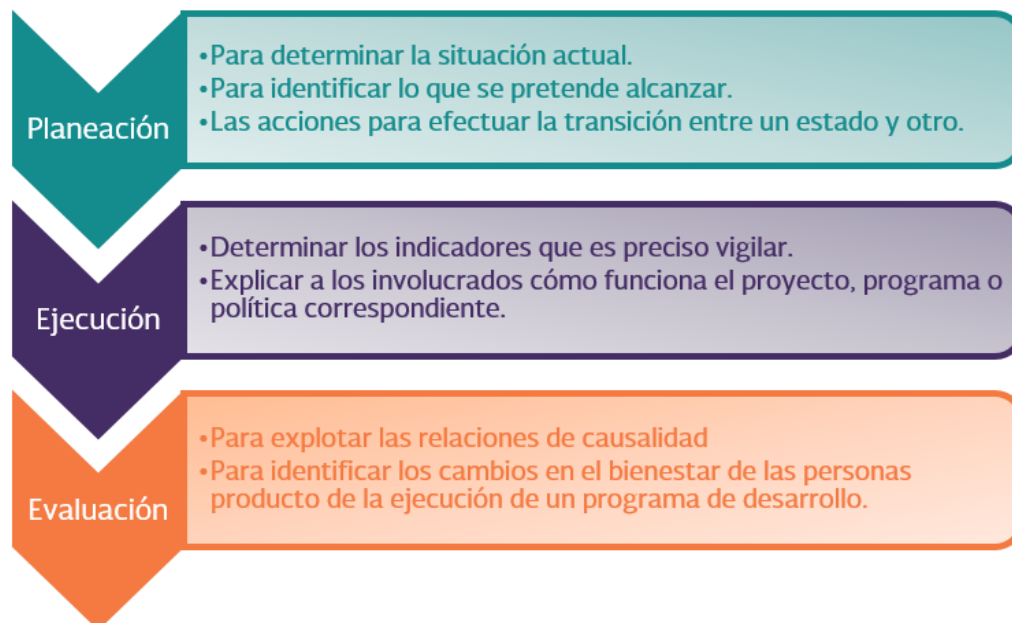
Figura 3.1 Secuencia de eventos que generan resultados por medio de las TdC



Fuente: Elaboración propia con base en Gertler *et al.* (2011: 22).

La TdC ayuda a explicar cómo los resultados de las actividades realizadas a través de políticas y programas públicos **contribuyen a lograr el impacto o el resultado previsto** (Rogers, 2014). Tal como se describe en la Figura 3.2, la TdC es de suma utilidad en diversas etapas de una política o programa público y no solo para el diseño de las mismas.

Figura 3.2 Importancia de la TdC en el ciclo de políticas

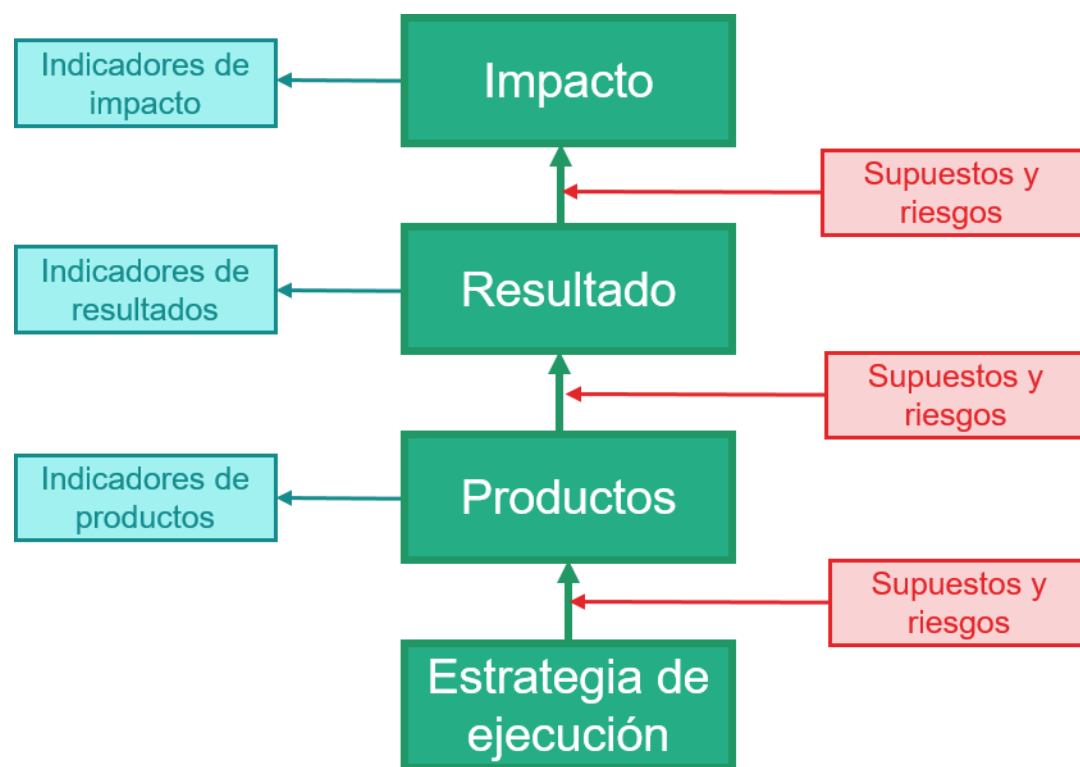


Fuente: Elaboración propia con base en Gertler *et al.* (2011).

En este sentido, la TdC como herramienta de planeación ayuda a las organizaciones a **cuestionarse sobre el trabajo que están realizando**, con esto se fortalecen las alianzas entre los distintos actores o instancias que intervienen en la operación del programa, proyecto o política, apoyar el desarrollo organizacional y a facilitar la comunicación entre los mismos. La claridad de los objetivos, resultados y estrategias que ofrece la TdC mejora las intervenciones y los diseños de evaluación, además de fortalecer la capacidad de respuesta de los operadores y desarrolladores del programa, proyecto o política.

Es importante destacar que al momento de trabajar en conjunto, con todas las partes interesadas en cierta política o programa, se puede aclarar y mejorar su diseño de manera notable. En la Figura 3.3 se representa por medio de un esquema la TdC. Cabe señalar que los indicadores mencionados son **equivalentes** a los que establece la SHCP en la **Matriz de Indicadores para Resultados (MIR)**, es decir corresponden a los indicadores de Fin, Propósito y Componente, respectivamente.

Figura 3.3 Representación esquemática de la Teoría del Cambio



Fuente: Rogers (2014), Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia.

¿Cuándo se puede desarrollar una TdC?

Las TdC deben tener como punto de partida un **análisis acertado de la situación**. Para que esto suceda es imperativo identificar el problema al que la intervención enfrenta, considerando sus causas, consecuencias y oportunidades, tales como las sinergias con otras iniciativas o los recursos disponibles que pueden aprovecharse o fortalecerse. Aun cuando la TdC se desarrolle en una fase avanzada de ejecución, es importante examinar la situación que propició la intervención y de esta manera cerciorarse que ésta puede resolver el problema correcto.

El paso siguiente consiste en aclarar a qué aspectos del problema hará frente la intervención y formular expresamente los resultados e impactos que se persiguen. Una vez que se alcanza un acuerdo sobre la situación en curso y aquella que la intervención trata de generar, llega el momento de desarrollar una teoría entendida como un planteamiento especulativo sustentado en evidencia de como la realidad cambiará como consecuencia de dicha intervención (ver Figura 3.4).

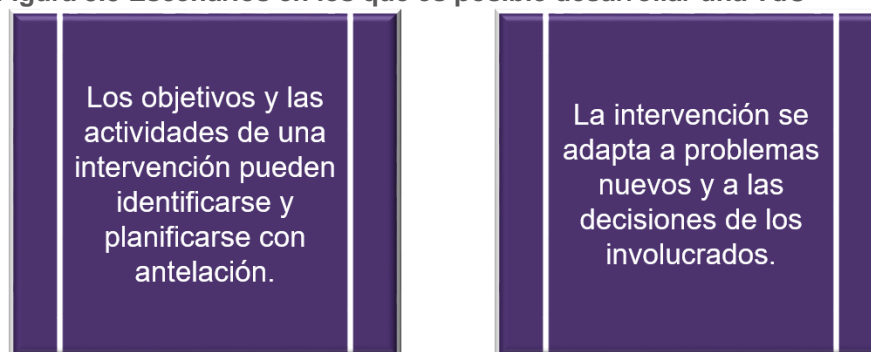
Figura 3.4 Desarrollo de una Teoría del Cambio



Fuente: Elaboración propia.

Es importante considerar que el momento propicio para plantear una “TdC” es **en la etapa de diseño** de una política, programa o proyecto; éste es el momento ideal para que las partes involucradas se reúnan y de esta manera puedan definir los objetivos de un programa en específico y a su vez la forma en la que estos se van a lograr. Es posible desarrollar una TdC cuando se está bajo uno de los escenarios descritos en la Figura 3.5 de los siguientes escenarios (Rogers, 2014).

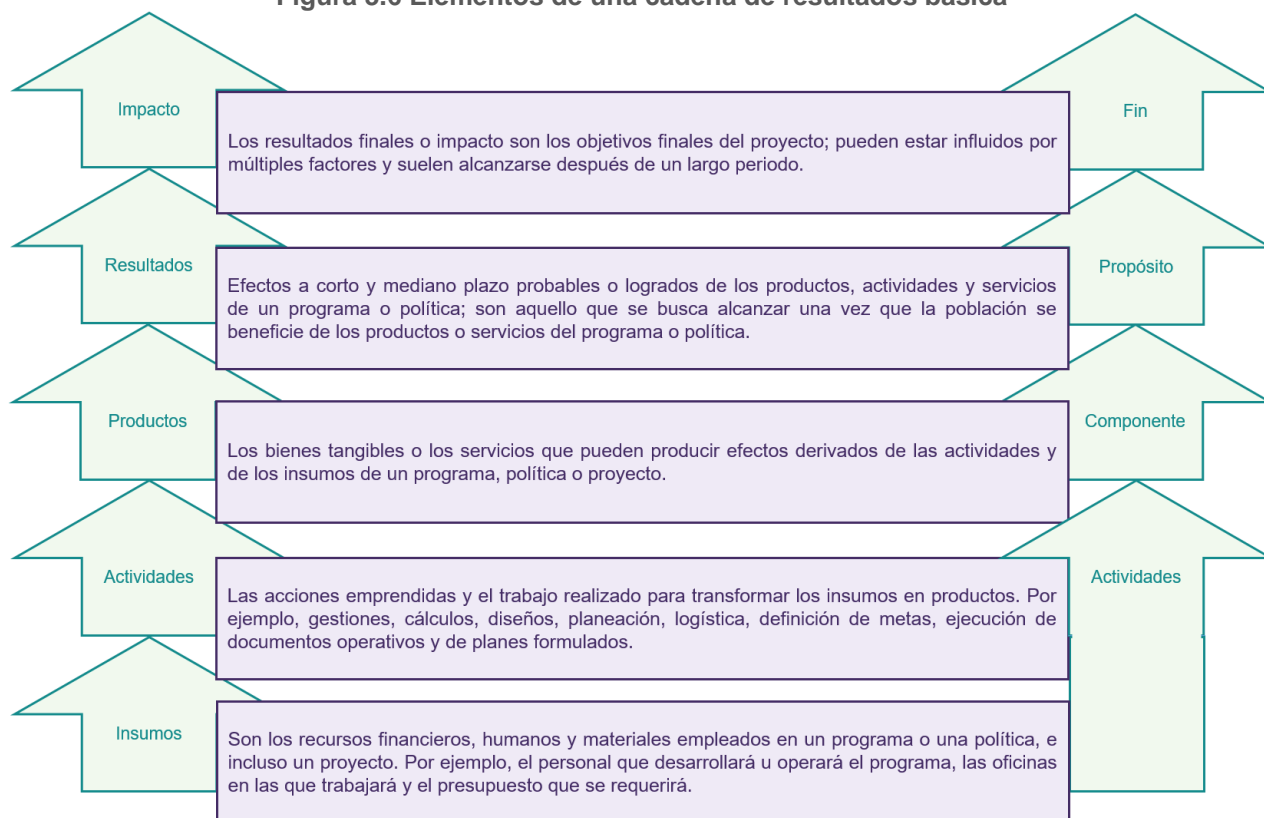
Figura 3.5 Escenarios en los que es posible desarrollar una TdC



Fuente: Elaboración propia con base en Rogers (2014).

Entre las distintas maneras que existen de presentar una TdC destaca la **cadena de resultados**. Esta es una definición lógica de cómo una secuencia de insumos, actividades y productos o servicios que conforman el programa o política, establece las vías por las que se logran los impactos deseados. La cadena de resultados define la lógica causal desde el comienzo del programa, empezando por los insumos y actividades a realizar, a fin de producir una serie de productos o servicios, hasta llegar a los resultados e impactos generados (Figura 3.6).

Figura 3.6 Elementos de una cadena de resultados básica



Fuente: Elaboración propia con base en Gertler *et al.* (2011).

Como se verá más adelante, los distintos elementos de la cadena de resultados básica corresponden a los niveles de la Matriz de Indicadores para Resultados que se genera por medio de la Metodología de Marco Lógico.

Núcleo Duro de la Teoría del Cambio

Es importante hacer conciencia que definir una TdC implica un trabajo de investigación científica y como tal se descompone en una parte rígida y otra flexible. La parte rígida incluye un **núcleo duro**, la cual consiste de **principios irrefutables por la ciencias**, en el caso de las políticas públicas, pueden ser por tanto las ciencias sociales como exactas; y otra en constante cambio o adaptación conforme a los nuevos descubrimientos o paradigmas, conocido como la parte heurística, que consiste en hipótesis alternativas o propuestas refutables. Como señala Cejudo, **el núcleo duro le da coherencia interna a la política**, de manera que aunque algunos de sus atributos cambien, sus componentes esenciales no debería mutar. En la Figura 3.7 con un sencillo ejemplo se explica la relación entre el núcleo duro y la parte más flexible de una política.

Ejemplo 1

Es irrefutable que para un sano crecimiento del cuerpo humano se necesita consumir vitaminas (núcleo duro). La forma como estos se adquirirán es variable. Se puede hacer mediante suplementos alimenticios, a través del enriquecimiento o fortalecimiento de ciertos alimentos, o a través del consumo exclusivamente de frutas y verduras (la parte flexible). La manera como se considere óptima la adquisición de vitaminas dependerá del paradigma de alimentación que se esté retomando.

Figura 3.7 Ejemplo práctico sobre el núcleo duro



Fuente: Elaboración propia con base en Gertler *et al.* (2011).

Definir el núcleo duro de la TdC consiste en determinar la solución que se requiere para hacer frente a determinado problema; para ello es indispensable contar con un buen diagnóstico de la necesidad que se busca resolver con la intervención (datos, estadísticas, etc.). Una vez especificado el problema, la investigación científica o académica es utilizada para establecer la hipótesis nula que vamos a adoptar para resolverlo, esto es, la suposición o afirmación que pretendemos probar. La elección de esa hipótesis constituirá el núcleo duro de la intervención.

Por otro lado, la manera en que vamos a implementar la intervención pública para poner en marcha la solución será la parte flexible de la TdC, esta parte puede variar de acuerdo a las condiciones particulares de cada población que presenta el problema, o incluso a las circunstancias del contexto en que será implementada.

De acuerdo con Merino (2009), un núcleo duro representa las certezas y convicciones más firmes derivadas de una definición previa de un problema que se quiere atender, mientras que la parte flexible actúa a la manera de un cinturón de protección, en el que están los procedimientos, las reglas operativas, las decisiones cotidianas y todo aquello necesario para que el núcleo duro de la política pueda llevarse a cabo. La presencia de un núcleo duro indefinido o laxo, así como de un cinturón de protección insuficiente, genera una política pública fallida, de modo que al paso

del tiempo lo adjetivo en un programa se convierte en lo fundamental y las rutinas terminan por adueñarse de los propósitos de la política. Tal es el caso de programas que actúan inercialmente y que se resisten a cambiar porque “siempre se ha hecho así” o porque “así lo marca la norma”, orientados a cumplir estrictamente sus procedimientos o entregar puntualmente sus bienes y servicios, sin cuestionarse el impacto que esto tiene sobre la problemática o necesidad que justifica su existencia.

La falta de un núcleo duro bien definido también hace muy difícil la evaluación de las políticas y la convierte en un ejercicio poco útil para juzgar la pertinencia de las acciones. No es sorpresa entonces que los programas o políticas se justifiquen a sí mismos por razones estrictamente procedimentales, dado que cuando se ha perdido de vista la definición de un problema público y se ha abandonado la teoría causal y los criterios que la originaron, se corre el riesgo de que la evaluación se convierta en un conjunto de datos sin conexión de sentido (Merino, 2009).

Tener un núcleo duro robusto ayudará a que cualquier programa, política pública o estrategia que se enfrente a cambios de enfoque en la administración pública, no se desviará de los propósitos originales. Si bien la representación gráfica de la TdC nos ayuda a ejemplificar de manera sucinta una cadena de resultados, esto no es la TdC en sí, debido a que no explica cómo el núcleo duro soporta el cambio deseado de forma profunda. Para comprender la importancia de una correcta conformación del núcleo duro de un TdC a continuación se presenta como ejemplo una política de inclusión financiera.

Ejemplo 2

Con el fin de incrementar la inclusión financiera de la población económicamente activa se creará un programa para facilitar el trámite de cuentas bancarias que cuenten con retiros gratis, lo cual tiene como objetivo fomentar la cultura del ahorro. En la Figura 3.8 se resume la cadena de resultados para este programa.

Figura 3.8 Cadena de resultados de un programa de inclusión financiera



Fuente: Elaboración propia.

Antes de implementar este programa se observó que la contribución del sistema financiero al crecimiento económico probablemente sería mayor cuanto más amplio fuera el conjunto de instrumentos financieros disponibles e instituciones financieras en operación, y mientras más se apegaran a las reglas de la libre competencia (Goldsmith, 1963). Recientemente se han realizado varios estudios empíricos que permitieron identificar una relación positiva entre el sistema financiero y el crecimiento (Pérez y Fonseca, 2017).

La pobre inclusión financiera o acceso al sistema financiero se debe a factores de oferta y de demanda. Desde la oferta las fallas de mercado como la información asimétrica, el monopolio u oligopolio en el mercado financiero y las barreras a la entrada de nuevos competidores y/o productos suponen barreras para una parte de la población que es excluida por razones de precio, riesgo, y/o de oferta reducida (Claessens 2006). Desde el lado de la demanda, Beck y De la Torre (2006) sugieren que el precio y el ingreso son los determinantes económicos más destacados para la demanda de servicios de pago y de ahorro (Pérez y Fonseca, 2017).

Para promover la Inclusión Financiera es esencial que existan bancos públicos con instrumentos financieros adecuados para incentivar la demanda de financiamiento de los emprendedores. Innovar en procesos internos significa abaratar operaciones financieras mediante plataformas tecnológicas para la inclusión financiera en instituciones financieras públicas. Dentro de las plataformas innovadoras se podrían mencionar, entre otras, el *factoring* electrónico, las plataformas electrónicas para PyMEs, el monedero electrónico, la asistencia técnica online, etc. Se sugiere rediseñar la organización de la institucionalidad financiera de manera que se enfoque en la demanda de créditos, para así mejorar la evaluación, el monitoreo y el impacto de los prestatarios. (Hoyo, Peña y Tuesta, 2013).

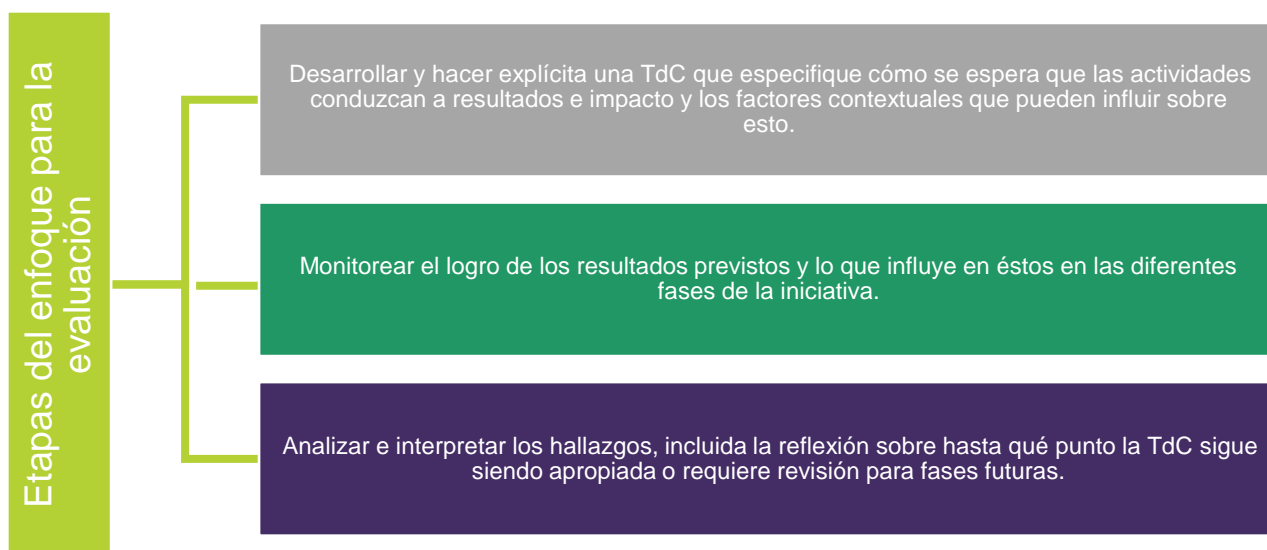
Gracias a la información revisada se puede concluir que la disminución de uno de tantos costos que implica tener una cuenta, que en este caso sería el de apertura y retiro de dinero, no necesariamente genera un incremento automático en el ahorro tal como se presenta en la Figura 3.8. El otorgamiento de este tipo de cuentas corresponde a uno de los objetivos o procedimientos de la política pública que puede variar conforme se implementa la intervención. A su vez, el núcleo duro es la eliminación de las barreras de entrada tanto de la oferta como de la demanda, el cual permanecerá mientras subsista la necesidad que le dio origen.

La Teoría del Cambio como parte de la evaluación

La TdC, como un enfoque para la evaluación, inicialmente se utilizó en el contexto de las iniciativas de cambio comunitario (The University Of Sheffield, s.f.); sin embargo, poco a poco también se ha ido utilizando internacionalmente en otros sectores. Algunos autores (Gertler, *et.al*) afirman que el objetivo de este enfoque en la evaluación es **informar la mejora generada** con el programa o política implementada. El empleo del enfoque para la evaluación requiere tres etapas, mismas que se presentan en la Figura 3.9.



Figura 3.9 Etapas de la TdC como enfoque para la evaluación



Fuente: Elaboración propia.


Es importante mencionar que la TdC entendida como una teoría *a priori*, se asocia a un sistema lógico deductivo basado en una o más hipótesis, su campo de aplicación le permite extraer consecuencias de las hipótesis. Tal precisión es necesaria a fin de que tal concepto, no sea confundido o sea considerado un sustituto de la Metodología de Marco Lógico (MML) cuya naturaleza como método, hace referencia en la práctica al conjunto de procesos o procedimientos que buscan el logro de resultados u objetivos, para lo cual se requiere de contar con competencias específicas en su instrumentación. Por su parte, las ventajas de este enfoque quedan descritas en la Figura 3.10.

Figura 3.10 Ventajas de la TdC como enfoque para la evaluación



Fuente: Elaboración propia.

Un cambio debe fundamentarse en la “estrategia de ejecución” de un programa o política; para este cambio deberá tomarse en cuenta el cumplimiento de supuestos y el abatimiento de los riesgos que puedan presentarse, al cumplirse o superarse éstos, permitirán la realización y entrega de los “productos” o “servicios” del programa o política. La entrega de los productos puede



evaluarse mediante los indicadores definidos para el proceso correspondiente. Si éstos son satisfactorios y se cumplen se obtendrá el “resultado” esperado, el cual será a su vez valorado mediante sus indicadores; si se superan los supuestos y riesgos de este nivel, se alcanzaría el “impacto” del programa y por lo tanto un “cambio” en la población objetivo.

Para Will Allen (2016), la TdC instrumentada en diferentes intervenciones a menudo tiene objetivos ambiciosos, por lo que es difícil planificar estrategias concretas para alcanzar estos objetivos. La TdC es vital para el éxito en el proceso de evaluación. La ejecución y la evaluación de los programas deben basarse en una buena TdC, al desarrollarla de esta forma, los operadores de los programas pueden estar seguros de que sus proyectos generan las actividades correctas para el logro de los resultados deseados.



Referencias

- Akaki, P. & Fonseca, S. (2015). La inclusión financiera en los municipios mexicanos en los comienzos del siglo XXI. Recuperado de: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1665-53462017000100043
- Allen, W. (2016) Theory of change for planning and evaluation. Recuperado de: www.learningforsustainability.net/evaluation/theoryofchange.php
- Asenjo, C. (2016). Guía para el diseño, gestión y utilización de evaluaciones de programas y políticas públicas. Recuperado de: [http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion\(montado\).pdf](http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1460977721-DT_45_guia%20de%20evaluacion(montado).pdf)
- Baca, G. (2010) Evaluación de proyectos. Recuperado de: <https://www.academia.edu/33597834/1-gabriel-baca-urbina-evaluacion-de-proyectos-6ta-edicion-2010.pdf>
- Ballar, X. (1993). Evaluación de políticas. Marco conceptual y organización institucional. Recuperado de: <file:///C:/Users/WIN/Downloads/Dialnet-EvaluacionDePolíticasMarcoConceptualYOrganizacionI-27215.pdf>
- Beck, T. de la Torre, A. (2006) The basic Analytics of access to financial services. Recuperado de: <http://documents.worldbank.org/curated/en/586361468166156750/pdf/wps4026.pdf>
- Claessens, S (2006) Financial Sector development and the Millennium development goals. Recuperado de: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/7145/386880Financia101OFFICIAL0USE0ONLY1.pdf?sequence=1&isAllowed=y>
- Cohen, E. Franco, R. (2005) Gestión social: cómo lograr eficiencia e impacto en las políticas públicas. Recuperado de: <https://www.uv.mx/iiesca/files/2012/12/gestion2008-1.pdf>
- Dunn, W.N. (2008) Public policy analysis: an introduction. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/258260603_Public_Policy_Analysis
- Espinoza, V. (2018). Ejidatarios temen despojo por la construcción de presa la Maroma en SLP. Proceso. Recuperado de: <https://www.proceso.com.mx/527174/ejidatarios-temen-despojo-por-la-construccion-de-presa-la-maroma-en-slp>
- Fernández, N. Schejtman, L. (2012) Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Recuperado de: <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/1546.pdf>
- Gertler, P. Martínez, S. Premand, P. Rawlings, L. Vermeersch, C. (2011) La evaluación de impacto en la práctica. Recuperado de: http://siteresources.worldbank.org/INTHDOFFICE/Resources/IEP_SPANISH_FINAL_110628.pdf
- Goldsmith, R. (1963). La estructura financiera y el crecimiento económico. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/4237/423749189003/index.html>
- Hoyo, C. Peña, X. Tuesta, D. (2013) Factores de demanda que influyen la inclusión financiera en México: análisis de las barreras a partir de la ENIF. Recuperado de: <http://www.findevgateway.org/sites/default/files/mfg-es-documento-factores-de-demanda->



que-influyen-en-la-inclusion-financiera-en-mexico-analisis-de-las-barreras-a-partir-de-la-enif-12-2013.pdf

- Jaime, F. Dufour, G. Alessando, M. Amaya, Paula. (2013) Introducción al Análisis de Políticas Públicas. Recuperado de: <https://www.unaj.edu.ar/wp-content/uploads/2017/02/Pol%C3%ADticas-públicas2013.pdf>
- Lee, L. Holtz-Bacha, C. (2008) The sage handbook of political advertising. Recuperado de: https://www.academia.edu/32651863/Lynda_Lee_Kaid_Christina_Holtz-Bacha_The_SAGE_Handbook_of_Political_Advertising
- Meny, Y. Thoneig, J. (1992) Las políticas públicas. Recuperado de: https://www.researchgate.net/publication/323918074_Resena_Meny_Yves_y_Jean-Claude_Thoenig_1992_Las_politicas_publicas_Barcelona_Ariel
- Merino, M. (2009). Ética y gobierno local. Recuperado de: <file:///C:/Users/WIN/Downloads/Etica%20y%20gobierno%20local.pdf>
- Merino, M. (2013). Políticas Públicas. Recuperado de: <https://marcelagonzalezduarte.files.wordpress.com/2018/01/merino-mauricio-politicas-publicas-2013.pdf>
- Olvera, A. (2009). La rendición de cuentas en México: Diseño institucional y participación ciudadana. Recuperado de: <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/un-dpadm/unpan041778.pdf>
- Ortegón, E. (2008) Guía sobre el diseño y gestión pública. Recuperado de: <http://cpps.dyndns.info/cpps-docs-web/secgen/2015/pol-oceanica-regional/Doc%2011.Guia%20sobre%20gestion%20y%20diseno%20de%20la%20politica%20publica.pdf>
- Rogers, P. (2014) La teoría del cambio. Recuperado de: https://www.unicef-irc.org/publications/pdf/Brief%202%20Theory%20of%20Change_ES.pdf
- Roth, A. (2004) Políticas públicas, formulación, implementación y evaluación. Recuperado de: <https://es.scribd.com/document/317185012/Politicas-Publicas-Andre-Noel-Roth>
- Roth, A. (2009). Políticas Públicas, formulación, implementación y evaluación. Recuperado de: http://uca.edu.sv/mcp/media/archivo/f5abaa_evaluacionpoliticaspublicasroth.pdf
- Torres, J. Santander, J. (2013) Introducción a las políticas públicas: Conceptos y herramientas desde la relación estado y ciudadanía. Recuperado de: http://www.funcionpublica.gov.co/eva/admon/files/empresas/ZW1wcmVzYV83Ng==/imgproductos/1450056996_ce38e6d218235ac89d6c8a14907a5a9c.pdf

