

POLÍTICAS PÚBLICAS: MÉTODOS CONCEPTUALES Y MÉTODOS DE EVALUACIÓN

Edgar Ortega Quiñones



**Políticas públicas:
métodos conceptuales y métodos de evaluación**



Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación

Edgar Ortegón Quiñones

Ortegón, Edgar

Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación / Edgar Ortegón Quiñones. Huancayo: Universidad Continental. Fondo Editorial, 2015. 324 p.

Políticas públicas, Administración pública, Ciencia política, Evaluación de programas, Toma de decisiones.

320.6 (SCDD)

Datos de catalogación del CENDOC UC

Es una publicación de Universidad Continental

Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación

Edgar Ortegón Quiñones

Primera edición

Huancayo, agosto de 2015

Tiraje: 1000 ejemplares

© Del autor

© Universidad Continental, Fondo Editorial

Av. San Carlos n.° 1980, Huancayo, Perú

Teléfono: (51 64) 481-430 anexo 7863

Correo electrónico: fondoeditorial@continental.edu.pe

www.universidad.continental.edu.pe

Hecho el Depósito Legal en la Biblioteca Nacional del Perú n.° 2015-09916

ISBN 978-612-4196-25-6

Cuidado de edición: Jullisa Falla Aguirre

Corrección de estilo: Eleana Llosa

Diseño y diagramación: Luiggi Menéndez

Impresión: Editora Imprenta Ríos SAC

Jr. Puno n.° 144, Huancayo

Impreso en el Perú / Printed in Peru

Queda prohibida cualquier forma de reproducción, distribución y transformación de esta obra, sin previa autorización escrita del autor y el editor.

Índice

Presentación	15
Prólogo	17
Agradecimientos	19
Introducción	23
PRIMERA PARTE	
Análisis de las políticas públicas: enfoques y teorías	25
Capítulo 1	
Antecedentes conceptuales y características	27
1.1 Características relevantes de las políticas públicas	32
Capítulo 2	
Paradigmas, teorías y modelos	35
2.1 La investigación en ciencia política	40
2.2 Conceptos epistemológicos de política pública	41
Capítulo 3	
Aproximaciones al análisis de las políticas públicas	43
3.1 Aproximaciones según el concepto de ciclo o proceso	46
3.2 Aproximaciones según quién hace, quién domina y quién controla la política	66
3.3 Aproximaciones según la unidad de análisis	74
3.4 Aproximaciones epistémicas al análisis de las políticas públicas	80
3.5 Enfoques analíticos de política pública	98
SEGUNDA PARTE	
Evaluación de las políticas públicas	165
Capítulo 4	
Evaluación de políticas públicas y uso de indicadores	167
4.1 Preámbulo	167
4.2 Tipos de evaluación según diferentes criterios	170

4.3	La cadena de resultados	172
4.4	El uso de indicadores	178
4.5	Relaciones entre indicadores	180
4.6	Atributos de los indicadores	190
4.7	La línea de base	197
Capítulo 5		
Evaluación de políticas públicas y metodología del marco lógico		201
5.1	Trabajos previos a la construcción del marco lógico	201
5.2	Construcción de la matriz de marco lógico	207
5.3	El marco lógico en cascada	211
Capítulo 6		
Evaluación conceptual o de diseño en las políticas públicas		217
6.1	Racionalidad y coherencia	217
6.2	Evaluación basada en la teoría	220
Capítulo 7		
Evaluación de políticas públicas a partir de la cadena de resultados		223
7.1	Tipos de evaluación en relación a la cadena de resultados	223
7.2	Evaluación de operaciones	224
7.3	Evaluación de resultados	225
7.4	Evaluación institucional o evaluación comprehensiva del gasto (ECG)	231
7.5	Evaluación de programas gubernamentales (EPG)	236
7.6	Análisis de políticas públicas según la metodología de Eugene Bardach	240

Capítulo 8	
Evaluación de impacto de las políticas públicas	245
8.1 Preámbulo	245
8.2 Métodos de la evaluación de impacto	248
8.3 Conclusiones	257
Capítulo 9	
Evaluación rápida de programas	259
9.1 Tipos de evaluaciones rápidas	259
9.2 Evaluación ejecutiva	261
9.3 Métodos de evaluación de la calidad ambiental	264
Capítulo 10	
Evaluación multicriterio en la toma de decisiones	273
10.1 Antecedentes sobre la toma de decisiones	273
10.2 Nueva economía del bienestar	279
10.3 La decisión multicriterio	281
10.4 Escenarios, alternativas y multicriterio	284
Bibliografía	291
Lista de siglas	319

Índice de gráficos

Gráfico 1. Características de las políticas públicas	34
Gráfico 2. Marco, teoría y modelo	40
Gráfico 3. El modelo sistémico de la política y las políticas	47
Gráfico 4. Fases de una política pública	49
Gráfico 5. Metáfora del modelo de acopladura de Kingdon	121
Gráfico 6. Modelo de corrientes múltiples	124
Gráfico 7. Esquema general del ACF (<i>advocacy coalition framework</i>)	126
Gráfico 8. Ejemplo de equilibrio interrumpido o puntuado de Baumgartner y Jones	129
Gráfico 9. Salud y educación en la agenda sistémica en Chile, según la metodología de Baumgartner y Jones	130
Gráfico 10. Raíces teóricas de las redes de políticas públicas	137
Gráfico 11. Interrelaciones entre agendas y actores	144
Gráfico 12. Relación entre acción y problema	173
Gráfico 13. Cadena de resultados	175
Gráfico 14. Relaciones entre conceptos de indicadores	181
Gráfico 15. Criterios de eficiencia: costo-beneficio y costo-eficiencia	182
Gráfico 16. Mensurabilidad y costo de los criterios de evaluación	183
Gráfico 17. Transformación de los costos totales en costo actualizado (CA) y costo anual equivalente (CAE)	187
Gráfico 18. Producto agregado observado y producto potencial	195
Gráfico 19. Fases para la elaboración de una línea de base	198
Gráfico 20. Secuencia de planificación del proyecto	202
Gráfico 21. Árbol del problema (causas y efectos)	204

Gráfico 22. Ejemplo de árbol de causas	206
Gráfico 23. Ejemplo de árbol de efectos	206
Gráfico 24. Lógica vertical, horizontal y transversal de la matriz	209
Gráfico 25. Diagrama de flujo de preguntas para verificar supuestos	209
Gráfico 26. Marco lógico en cascada	212
Gráfico 27. Evaluación conceptual o de diseño	219
Gráfico 28. Seguimiento, evaluación y valor en la cadena de resultados	224
Gráfico 29. Información de las definiciones estratégicas	229
Gráfico 30. Matriz de evaluación comprensiva del gasto	233
Gráfico 31. Focos de la evaluación de programas gubernamentales (EPG)	237
Gráfico 32. Evaluación de impacto: grupo de tratamiento y grupo de comparación	246
Gráfico 33. Hoja de ruta para la implementación de una evaluación de impacto	248
Gráfico 34. Diseño experimental (aleatorio)	250
Gráfico 35. Diseño cuasi experimental (no aleatorio)	251
Gráfico 36. Diseño cuasi experimental de antes y después	253
Gráfico 37. Diseño cuasi experimental de series temporales interrumpidas	254
Gráfico 38. Diseño basado en la técnica del <i>matching</i>	255
Gráfico 39. Ilustración del modelo de doble diferencia	257
Gráfico 40. Tipología del valor económico total	268
Gráfico 41. Criterio de Pareto	276
Gráfico 42. Alternativas y escenarios con multicriterio	286
Gráfico 43. Análisis de decisión multicriterio	287
Gráfico 44. Componentes del pensamiento estratégico	288

Índice de cuadros

Cuadro 1. Aproximaciones al estudio de las políticas públicas	45
Cuadro 2. Problemas y estrategias de decisión, según Medina y Ortega	56
Cuadro 3. Problemas y estrategias de decisión, según Dente y Subirats	59
Cuadro 4. La unidad de análisis en las teorías de políticas públicas	74
Cuadro 5. Categorías de bienes y servicios	84
Cuadro 6. El dilema del prisionero	93
Cuadro 7. Tipologías de políticas públicas de racionalidad limitada	107
Cuadro 8. Diferencias entre monitoreo y evaluación	170
Cuadro 9. Tipos de evaluación según diferentes criterios	170
Cuadro 10. Definiciones en la cadena de resultados	174
Cuadro 11. Ejemplo de costo-efectividad para cuatro alternativas	189
Cuadro 12. Tasa de crecimiento de PIB, empleo, capital y PTF, promedio de 16 países de América Latina (1981-2010)	193
Cuadro 13. Cualidades de los objetivos Smart	197
Cuadro 14. Cualidades de los indicadores Crema	197
Cuadro 15. Ficha técnica para los indicadores de una línea de base	198
Cuadro 16. Ejemplo de la matriz de indicadores	211
Cuadro 17. Marco lógico en cascada para tres proyectos: ejemplo de un programa de salud básica	213

Cuadro 18. Marco lógico en cascada de programa a componente: ejemplo de un programa del sector transportes	214
Cuadro 19. Principales preguntas de la evaluación de operaciones	225
Cuadro 20. Principales preguntas de la evaluación de resultados	227
Cuadro 21. Matriz de información sobre la evaluación comprensiva del gasto	233
Cuadro 22. Principales preguntas de la evaluación comprensiva del gasto	235
Cuadro 23. Entidades supervisoras de las políticas públicas en Perú	239
Cuadro 24. Proyección de resultados de la política «De Cero a Siempre»	243
Cuadro 25. Tipos de evaluación de impacto	249
Cuadro 26. Preguntas tipo del formato de calificación de la evaluación ejecutiva	263
Cuadro 27. Ejemplo de elementos de la decisión multicriterio	283
Cuadro 28. Preguntas importantes de la decisión multicriterio	290

Presentación

Transcurría el año 2006, y en las maestrías de la Escuela de Gerencia Continental —como se denominaba en aquella época nuestra Escuela de Postgrado— ya habíamos introducido los conceptos de gestión y presupuesto por resultados, mientras en el Ministerio de Economía se discutía con expertos su rol en la administración pública, así como las metodologías a adoptar. ¿Es un instrumento de planificación?, ¿es un asunto de políticas públicas?, ¿de evaluación? ¿Qué tiene que ver con el marco lógico?, ¿y las inversiones?, ¿y el presupuesto participativo? Eran preguntas de políticos, funcionarios y alumnos que discutían en nuestras aulas.

Encontrarnos con la rigurosidad y a la vez sensibilidad de los trabajos publicados por don Edgar Ortigón en ese escenario de cambios paradigmáticos, marcaba un derrotero que ordenaba y orientaba las políticas y la gestión pública, por lo que empezamos a invitarlo, leerlo y citarlo en diferentes asignaturas.

El año 2010, con ocasión de los 10 años de creación del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP) en el Perú, publicamos un especial en la revista Gerencia Pública, en cuyo artículo central don Edgar nos planteó un desafío: ver el SNIP como un «proyecto político», que debería responder a la visión de país y obedecer a prioridades de orden nacional de desarrollo y a los resultados que el Estado se propone lograr en la vida de los ciudadanos.

Para la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental, esta perspectiva integradora de la administración y las políticas públicas no solo se convierte en una concepción que orienta el quehacer público, sino que también se tras-

lada a la propuesta educativa. Nuestros programas de formación destacan y promueven esa visión y articulación de los sistemas administrativos, así como los de la gestión y la política.

Estamos convencidos de que este manual de políticas públicas será de gran utilidad tanto para diseñadores de políticas, como para decisores u operadores públicos. Ofrecemos a nuestros alumnos, así como a la comunidad académica y científica internacional, un material actualizado y de primerísima calidad, con la rigurosidad que caracteriza a nuestro apreciado profesor. Gracias por ello maestro.

Emma Barrios Ipenza

Universidad Continental

Prólogo

Aunque lo que voy a decir a continuación no se estila en los prólogos de libros, quiero comenzar por destacar que el autor es un amigo muy querido. Nos conocimos trabajando en distintos países de Latinoamérica, en actividades de CEPAL (Ilpes), y así pude conocer su dedicación y entrega a esa hermosa tarea de construir mejores sociedades en nuestra región. Una meta que siguió persiguiendo desde la Universidad de Alcalá una vez que hubo concluido su trabajo en CEPAL.

Es autor de una gran cantidad de publicaciones, estudios y asesorías, de forma que sus aportes en Políticas Públicas han beneficiado a varios gobiernos y Universidades a la fecha. Y con esa productividad que lo caracteriza, nos entrega ahora este *Políticas públicas: métodos conceptuales y métodos de evaluación*, un trabajo riguroso en el que aborda las más diversas aproximaciones al análisis de las políticas públicas, apoyado no solo en los textos clásicos del área, sino también en las publicaciones resultantes de las investigaciones más recientes, lo que resulta esencial para una disciplina que se encuentra en pleno proceso de desarrollo.

También se entrega al lector una muy completa síntesis de los métodos de evaluación de las políticas públicas, indicando para cada uno de ellos la etapa dentro del ciclo de las políticas en la que tiene su mayor potencial. De más está decir que en estos capítulos también se ha recogido la literatura más reciente en la materia.

En síntesis, en esta sociedad del conocimiento, en la que la agregación de valor, en particular de valor público, requiere de una continua revisión de la teoría y la práctica, este libro es una muy buena noticia y debemos agradecer a Edgar por la generosidad de dedicar su tiempo —que es bastante el que se necesita para crear un buen libro—, al objetivo de compartir con otros su dominio del tema, contribuyendo así la generación de mejores políticas públicas.

Eduardo Contreras

Director Magíster en Gestión y Políticas Públicas

Universidad de Chile

Agradecimientos

Mis agradecimientos van dirigidos, especialmente, a mis alumnos, colegas y amigos de diversas instituciones, los cuales, con sus comentarios y sugerencias, ayudaron a estructurar y desarrollar el texto de los diferentes capítulos de este manual a través de actividades de capacitación y debates sobre política pública.

En particular, agradezco al Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (Ilpes), a la Universidad de Alcalá de Henares (Madrid), al Ministerio de Economía y Finanzas del Perú, al Centro Guaman Poma de Ayala de Cusco (Perú), a la Universidad del Valle (Colombia) y a la Universidad de Chile, a través de su maestría en Políticas Públicas.

A la Doctora Emma Barrios Ipenza, Directora de la Escuela de Postgrado de la Universidad Continental del Perú, por la iniciativa de publicar y difundir este libro.

Finalmente, a Eleana Llosa mis reconocimientos por su dedicación en la edición del texto.

Los milagros no existen. La perfección es inalcanzable. No hay milenarismos. Ni apocalipsis. Hay que cultivar una fe escéptica, evitar los dogmas, saber escuchar y mirar, tratar de despejar y fijar los fines para poder escoger mejor los medios.

David Saúl Landes (2008)

Introducción

El presente manual ofrece a los lectores una visión general sobre los métodos conceptuales y los métodos de evaluación más representativos de las políticas públicas. Los métodos conceptuales constituyen un reflejo del papel de las ideas en la hechura de las políticas públicas y son vistos desde diferentes aproximaciones: según el concepto de ciclo o proceso; según quién hace, domina o controla la política; según la unidad de análisis, ya sea el individuo, el colectivo o la estructura; según las aproximaciones epistémicas del positivismo, el postpositivismo o la teoría crítica; y según los enfoques analíticos preponderantes, como el racional, el de racionalidad limitada, el de elección pública, el institucional, el de redes de política, el conductual y otros enfoques alternativos.

Los métodos de evaluación, tomando como eje articulador la cadena de valor, examinan la evaluación de procesos, de productos, de resultados, de impacto, de programas gubernamentales, la evaluación institucional, las evaluaciones rápidas y la evaluación multicriterio en la toma de decisiones.

Los métodos conceptuales y los métodos de evaluación se analizan en el marco de las características fundamentales de la política pública, cuyo objetivo central es examinar los problemas públicos, sus orígenes y sus soluciones en contextos democráticos, contando para ello con el rol de las instituciones, las organizaciones y la acción colectiva.

También se discute el papel de las ideas en el proceso político y la relación de dualidad entre racionalidad discursiva y racionalidad instrumental,

todo ello a la luz de diferentes enfoques de construcción de políticas públicas, donde las interacciones y decisiones de diferentes actores con sus respectivos recursos dan pie a lo que Harold Lasswell denominara en 1951 *ciencias de política*. Estas se distinguen según tres énfasis predominantes: la política pública como disciplina de la solución de problemas públicos; la política pública como ciencia multidisciplinaria en la cual tienen cabida las demás ciencias en su análisis y procedimientos de toma de decisión; y la política pública como ciencia normativa, ante la imposibilidad de separar medios de fines y valores de técnicas en el estudio de las acciones de gobierno.

Con la revisión de los diferentes métodos conceptuales y de evaluación relativos a las políticas públicas se pretende contribuir al desarrollo institucional y al fortalecimiento de las estructuras organizativas mediante el aprendizaje y la acumulación de contenidos en el análisis, implementación y evaluación de políticas públicas.

Sin pretender exhaustividad, este manual muestra que ninguna teoría o modelo basta para explicar la complejidad del Estado moderno en relación con la gestión de las políticas públicas. Sin embargo, el análisis deja entrever que se trata de una ciencia relacionada tanto con la estrategia de la decisión como con la estrategia de la participación ciudadana y donde el conocimiento experto juega un rol determinante.

Para conocer los puntos de venta de esta publicación,
visite el [sitio web](#) del Fondo Editorial de la Universidad Continental.



Disponible también en [e-book](#)