

**LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
UN ANÁLISIS DE CASO: PROGRAMA “DE CERO A SIEMPRE” EN MANIZALES**

AUTOR:

VIVIANA MARCELA GÓMEZ BALLESTEROS

**UNIVERSIDAD DE CALDAS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
MANIZALES**

2022

**LOS PROCESOS DE IMPLEMENTACIÓN Y EVALUACIÓN DE POLÍTICAS
PÚBLICAS
UN ANÁLISIS DE CASO: PROGRAMA “DE CERO A SIEMPRE” EN MANIZALES**

**AUTOR:
VIVIANA MARCELA GÓMEZ BALLESTEROS**

**TRABAJO DE GRADO PRESENTADO PARA OPTAR AL TÍTULO DE:
MAGÍSTER EN DERECHO PÚBLICO**

**DIRECTOR
ALEJANDRO GUZMÁN RENDÓN**

**UNIVERSIDAD DE CALDAS
FACULTAD DE CIENCIAS JURÍDICAS Y SOCIALES
MAESTRÍA EN DERECHO PÚBLICO
MANIZALES**

2022

Resumen

Una de las preguntas más importantes que enfrentan los estudios sobre política es cómo correlacionar los aspectos prácticos y académicos de esta área de investigación. Las personas quieren respuestas a sus problemas cotidianos. Los académicos argumentan que los administradores no ven un panorama más amplio y completo sobre el impacto y el significado de cada política pública implementada. Por tanto, deberíamos preocuparnos por los impactos de las decisiones políticas sobre las personas y la distribución de los beneficios en la sociedad.

Así pues, el objetivo es, a través de un caso particular, mostrar las falencias de la implementación de políticas públicas por parte de la administración local. Aquí, no nos adentraremos en un análisis exhaustivo de la política analizada, sino que mostraremos los procesos de implementación y evaluación para cualquier política pública particular en aras de buscar su eficacia. Por último, la evaluación de políticas a veces se centra meramente en un razonamiento estadístico con análisis que utilizan métodos débiles por preferencia. Por tanto, la perspectiva de evaluación que ofrece esta investigación es mucho más fuerte y contundente que la suministrada por procesos cuantitativos.

Palabras clave: Administración, evaluación, formador, implementación, políticas públicas.

Abstract

One of the most important questions facing policy studies is how to correlate the practical and academic aspects of this area of research. People want answers to their everyday problems. Scholars argue that administrators do not see a broader and more complete picture of the impact and meaning of each public policy implemented. Therefore, we should be concerned about the impacts of political decisions on people and the distribution of benefits in society.

Thus, the objective is, through a particular case, to show the shortcomings of the implementation of public policies by the local administration. Here, we will not go into an exhaustive analysis of the analyzed policy, but rather we will show the implementation and evaluation processes for any particular public policy in order to seek its effectiveness. Finally, policy evaluation sometimes focuses merely on statistical reasoning with analyzes using weak preference methods by preference. Therefore, the evaluation perspective offered by this research is much stronger and forceful.

Key words: administration, evaluation, decision maker, implementation, public policies.

Tabla de contenido

Resumen	3
Abstract.....	4
Lista de Tablas.....	7
Lista de Gráficas	8
1 Introducción	9
2 Planteamiento del problema.....	12
3 Objetivos.....	14
3.1 Objetivo general.....	14
3.2 Objetivos específicos:	14
4 Aspectos metodológicos	15
4.1 Enfoque de la investigación:	15
4.2 Tipo de investigación:	15
4.3 Diseño de Investigación	15
4.4 Estrategias utilizadas para recabar la información:	16
CAPÍTULO I – ASPECTOS TEÓRICOS	17
5 El proceso de implementación de políticas públicas	17
5.1 En busca de la implementación	17
5.2 Los ciclos del proceso de implementación	21
5.2.1 El ciclo de la implementación.....	22
5.2.2 El proceso de implementación y la formación de políticas	23
5.3 Juicios sobre la implementación	24
5.3.1 Implementación, evaluación y gobernanza	26

CAPÍTULO II – MARCO REFERENCIAL	30
6 El rol de la administración en la implementación de políticas públicas	30
6.1 La visión de la administración, el mundo de la implementación	30
6.1.1 Los aspectos estático y dinámico de la implementación	32
6.2 Los roles de formador e implementador de políticas	37
6.2.1 El inicio de toda política	40
6.3 El concepto de resultado y su importancia	42
6.4 Implementación y metodología de la evaluación	47
CAPÍTULO III - RESULTADOS	50
7 La evaluación de políticas públicas. un análisis de caso	50
7.1 La evaluación de políticas	50
7.1.1 Evaluación de impacto y costo-beneficio	52
7.2 Evaluación de políticas, un ejemplo: programa “De Cero a Siempre”	56
7.3 El enfoque del derecho humano a la protección social de los niños en las políticas públicas	66
8 Conclusiones	74
9 Referencias bibliográficas	77

Lista de Tablas

Tabla 1: Dimensiones de la implementación	35
Tabla 2: Interpretación causal de los resultados	44

Lista de Gráficas

Gráfica 1: Afiliación de niños y niñas menores de 6 años en el municipio de Manizales	61
Gráfica 2: Atención a la primera infancia ICBF	64
Gráfica 3: Coberturas de vacunación en el municipio de Manizales	64

1 Introducción

La presente investigación es un intento por cubrir dos áreas de estudio de las políticas públicas a saber, la implementación y la evaluación. No obstante, es una labor ambiciosa. Tanto el mundo práctico de las políticas públicas como el estudio académico son complejos y diferenciados. En todo caso, la especialización sobre políticas públicas ha ido en aumento. Por su parte, los administradores están intentando integrar mejor el rango de políticas que han existido en el pasado para generar enfoques más estratégicos para gobernar.

El estudio académico de las políticas públicas también se ha expandido, la gama de enfoques teóricos se ha ampliado a medida que se han vuelto más evidentes los límites de las formas más convencionales de pensar acerca de las políticas. Por ejemplo: el primer capítulo sobre el proceso de implementación, refleja la teorización que se ha estado desarrollando en la literatura especializada para establecer racionalmente una determinada política.

Una de las preguntas más importantes que enfrentan los estudios sobre política es cómo correlacionar los aspectos prácticos y académicos de esta área de investigación. Generalmente las personas quieren respuestas a sus problemas cotidianos, y están poco preocupadas por la teoría. Por otro lado, los académicos a menudo argumentan que los administradores (formadores e implementadores) están obsesionados con ciertas áreas particulares de las políticas públicas y no ven un panorama más amplio y completo sobre el impacto y el significado de esas políticas. Aquí, se ha intentado equilibrar estas diversas perspectivas en el segundo capítulo sobre el rol de la administración en la implementación de políticas públicas.

El estudio de las políticas públicas es un tema muy complejo, y cualquier intento de forzarlas en un marco teórico estrecho debe considerarse con cierto escepticismo. La manera típica de abordar las políticas públicas es considerar las distintas áreas de actividad de la administración, una por una. Los estudios de este tipo son ciertamente valiosos, pero el primer

aspecto importante de la complejidad de las políticas públicas es que no pueden simplificarse las interacciones de múltiples políticas y sus resultados para los ciudadanos.

La segunda dimensión de la complejidad en los estudios de políticas públicas es la necesidad de examinar las cuestiones clave desde una variedad de perspectivas teóricas. Por ejemplo: en el tercer capítulo acerca de la evaluación de políticas públicas se recurre a la triangulación teórica para comprender las diversas metodologías de evaluación. Este enfoque más completo es una gran contribución para comprender exactamente qué está sucediendo con una determinada política.

Una tercera complejidad involucrada en el estudio de las políticas públicas surge del concepto "público". Hay una tendencia en el análisis de políticas a considerar principalmente, o únicamente, las cifras estadísticas e ignorar el rol y la participación de una variedad de actores sociales al formar e implementar políticas públicas. Aunque para ser justos, esta tendencia ha sido menos evidente en los últimos años que en el pasado.

La complejidad final se refiere a qué estudiamos cuando analizamos las políticas públicas. ¿El investigador se enfoca solo en las decisiones que se toman y los procesos que las producen, los programas que se desarrollan o las herramientas que los administradores usan en su implementación? En última instancia, la política se trata de quién consigue qué. Por tanto, al final surge la preocupación por el impacto de las decisiones políticas sobre las personas y la distribución de los beneficios en la sociedad. Empero, es muy cierto que es difícil evaluar esos impactos.

Por lo anterior, un objetivo clave de esta investigación es presentar diversos enfoques de evaluación de políticas públicas. Gran parte del análisis de las últimas décadas ha centrado su atención en el proceso a través del cual se diseñan e implementan las políticas. Al estudiar las diferentes etapas del proceso se desarrolla una comprensión de por qué las políticas se comportan de la manera en que lo hacen. Cada etapa tiene su propio conjunto de actores, por ejemplo, los responsables de la toma de decisiones rara vez participan en la implementación de

la política. Además, cada etapa individual muestra sus propios tipos de conflictos potenciales y estructuras de oportunidad política.

Hay una gran cantidad de formalización en el enfoque propuesto. Lo que ocurre en la etapa de evaluación, está determinado por las decisiones y acciones en las etapas previas. Los responsables probablemente evalúen las alternativas y las estrategias políticas en un modelo de etapa de proceso; de hecho, el procedimiento formal de formulación de políticas define en gran detalle el proceso. Estas reglas formales de evaluación dan forma al comportamiento de los actores, por lo que tiene sentido para los analistas estructurar sus observaciones de acuerdo con esa perspectiva.

No obstante, las personas también desempeñan un papel importante en el proceso y actúan como emprendedores para intentar convertir en ley sus propias preferencias políticas. Por ello la elaboración e implementación de políticas representa una interacción compleja entre individuos, instituciones, ideas e intereses.

2 Planteamiento del problema

2.1 Formulación del problema

La implementación de políticas públicas refleja un proceso de cambio complejo donde las decisiones de la administración se transforman en programas, procedimientos, regulaciones o prácticas dirigidas al mejoramiento social. No obstante, en este proceso hay tres factores que pueden llegar a afectarlo, la gobernanza, el contexto sociopolítico y la gestión pública. Este marco de referencia invita a considerar los desafíos presentes al momento de implementar y evaluar una política pública. Por ello el evaluador requiere una comprensión profunda y convincente de los problemas sociales involucrados en cada proceso y proyecto.

La implementación ha sido reconocida durante mucho tiempo como una etapa en el proceso de políticas públicas, única para representar la transformación de una idea política o la expectativa de acción dirigida a remediar los problemas sociales. Reflejando un proceso que involucra un cambio en el tiempo, la implementación se caracteriza por las acciones de múltiples niveles gubernamentales y sus actores que se ven influenciados por el contexto en todo momento. En otras palabras, un estudio de la implementación es un estudio de cómo se produce e induce un cambio social.

Teniendo en cuenta lo anterior, es importante que los evaluadores entiendan el proceso de implementación porque muchos programas sociales son financiados con fondos públicos y están iniciados e influenciados por políticas públicas. Además, los evaluadores miden con frecuencia la implementación de políticas o programas para informar la toma de decisiones programáticas en curso y para explorar cómo y por qué se lograron o no los resultados previstos.

Lastimosamente, en este medio, la literatura relacionada no brinda una comprensión importante sobre los procesos de implementación y evaluación de políticas puesto que solo se centra en el análisis de la eficacia de los resultados. Por ello se debe adoptar una visión más amplia de la implementación y evaluación de políticas públicas, una que reconozca el proceso

formal de macro política y la cadena de implementación dentro de la cual se integran los programas implementados en la sociedad. Así, con base en una revisión de la literatura, esta investigación presenta un análisis teórico-conceptual de los factores que afectan los procesos de implementación y evaluación. Para concluir, se utiliza este constructo teórico del binomio implementación-evaluación de políticas al estudio de caso del programa “De Cero a Siempre” en la ciudad de Manizales.

Esto es diferente a los análisis de políticas que se encuentran en el medio que, aunque igualmente significativos, solo se centran en procesos de implementación a nivel micro donde no se tiene en cuenta a la implementación como un proceso de cambio dinámico y en evolución. Así pues, esta teorización agudiza cómo los evaluadores deben entender el proceso de implementación y las metodologías y enfoques aplicados a su evaluación a través del análisis del programa en mención.

Si bien los teóricos están de acuerdo con el proceso de adaptación que caracteriza a la implementación, este trabajo destaca tanto las presiones de arriba hacia abajo y las influencias de abajo hacia arriba que apoyan una visión integrada de estos procesos que son independientes pero interdependientes.

Finalmente, la importancia del contexto sociopolítico de implementación alienta a los evaluadores a considerar las prácticas democráticas y otros métodos que adoptan una postura de pluralidad de valores y promueven el respeto mutuo y la confianza entre las partes interesadas a lo largo del proceso de evaluación.

2.2 Pregunta de investigación

Con los planteamientos expuestos, la pregunta en torno a la cual giró la presente investigación fue la siguiente: **¿Cuáles son los procesos de implementación y evaluación de políticas públicas en la ciudad de Manizales; específicamente en el Plan de Cero a Siempre?**

3 Objetivos

3.1 Objetivo general

- Analizar el proceso de implementación y evaluación de políticas públicas en el caso del Programa De Cero a Siempre en la ciudad de Manizales.

3.2 Objetivos específicos

- Identificar los principios (desde la perspectiva de las Políticas públicas) que rigen el Programa de Cero a Siempre en la ciudad de Manizales.
- Describir el grado de cumplimiento de las metas proyectadas en el Programa de Cero a Siempre en la ciudad de Manizales.
- Determinar las consecuencias derivadas del incumplimiento de las metas planteadas en el Programa de Cero a Siempre en la ciudad de Manizales.

4 Aspectos metodológicos

En esta investigación se pretende comprender el proceso de diseño y puesta en marcha del Plan de Cero a Siempre en la ciudad de Manizales y el impacto que tienen en el fortalecimiento y garantía de los derechos de sus beneficiarios. Para tal fin se plantea la siguiente metodología de investigación:

4.1 Enfoque de la investigación

El enfoque de la investigación es cuantitativo, estructurado por la recopilación y análisis de información obtenida de varias fuentes con uso de herramientas que permiten destacar datos estadísticos para cuantificar el problema de investigación. Este tipo de investigación busca medir un fenómeno y cuantificarlo expresado en cifras cuyos resultados, en el caso concreto, son descriptivos, esto es, analiza el comportamiento de la población muestra. De igual forma coincide con el criterio de Cea DÁncona (2015), quien opina que esta clasificación de estudios hace énfasis en el fenómeno contextualizado dentro de la cotidianidad.

4.2 Tipo de investigación

Tomando en cuenta las características y el enfoque, la investigación es de tipo descriptivo puesto que requiere descifrar de acuerdo con Vain (2012), por un lado, la forma en que las personas interpretan la realidad social que han construido, por otro lado, el modo en que el investigador intenta comprender cómo se construyeron esas realidades sociales. Es una forma de entender el conocimiento científico y la realidad.

4.3 Diseño de Investigación

La investigación tendrá un diseño bibliográfico-documental de carácter hermenéutico, sobre este tipo de diseños Flick (2015), teoriza que se procura indagar sobre la manera como los seres humanos edifican su entorno y los eventos significativos que les ocurren. Además, se deduce la conveniencia de interpretar bibliografía en referencia al tema que se aborda pues

desde allí se plasman otras realidades que permiten conocer como otros investigadores interpretaron esas realidades.

Este diseño da cabida a la interpretación adecuada de la información obtenida con el análisis del problema de investigación. Para ello se debe recurrir a una hermenéutica crítica. Con el fin de proponer, dar a conocer y articular lo que generalmente pasa desapercibido al momento de abordar una investigación de este tipo (Mendoza, 2003). Este enfoque tiene mucho que ofrecer a la investigación cualitativa, siendo especialmente adecuado para trabajos de naturaleza textual e interpretativa.

Además, al recurrir a una hermenéutica crítica, se explora y se enfatiza en el acto interpretativo de la comprensión y se invita a un diálogo con el tema de investigación. A su vez este enfoque busca interpretar con la ayuda de una combinación entre comprensión, imaginación narrativa y juicio hermenéutico a través de tres fases de descripción, de interpretación y de constitución de sentido o construcción teórica (Mendoza, 2003).

4.4 Estrategias utilizadas para recabar la información

De acuerdo con Sánchez (2001), los procesos de investigación aprovechan los cánones que se generan a partir de la revisión de la bibliografía consultada profundizando en sus detalles, características y particularidades que permitan describir las categorías y subcategorías en referencia a la caracterización de un problema a fin de complementar el contenido hallado para su estudio. La investigación hermenéutica distingue tres etapas,

Sánchez (2001) la define como la interpretación de textos y la creación de nuevas teorías basadas en esa interpretación, con una fase que se corresponde con el nivel empírico, mientras que las siguientes encajan en el modelo interpretativo. La información usada en esta investigación tiene en cuenta trabajos de investigación anteriores e información consultada en fuentes electrónicas especializadas.

CAPÍTULO I – ASPECTOS TEÓRICOS

5 El proceso de implementación de políticas públicas

El fenómeno de la implementación de las políticas públicas vivió un intenso debate durante más de tres décadas. A pesar de ello, los investigadores se han preguntado si la implementación es un mero problema de ayer. No obstante, la respuesta a esa pregunta retórica es “no”. Esta investigación adopta una postura similar. Al hacerlo, con base en la literatura especializada, se reconocerán tres hechos: (i) el fenómeno de la implementación sigue siendo un motivo de preocupación; (ii) se reconoce que la administración pública la aborda desde un entorno distinto a la implementación per se y (iii) la implementación inevitablemente toma diferentes formas en cada contexto y entorno institucional en el que se aplica.

Este último punto es el más importante, en un tiempo en el que los procesos de gobierno se han visto transformados en gobernanza. Esto significa que una mayor variedad de actores puede participar, abandonando los modelos jerárquicos simplistas, en la creación de políticas públicas. Por tanto, el vincular la implementación con la gobernanza es un elemento central del presente texto.

5.1 En busca de la implementación

Hoy en día, la implementación es considerada como una subdisciplina de las ciencias políticas y la administración pública. El objetivo es, a través de un caso particular, mostrar las falencias de la implementación por parte de la administración pública local. Aquí, no se presenta una nueva teoría, sino que se brinda una visión general para establecer las conexiones más relevantes en aras de buscar políticas públicas eficaces para mejorar la vida de los ciudadanos. Asimismo, este trabajo mostrará en el capítulo final el proceso de evaluación para cualquier política pública en aras de buscar su eficacia por medio de un estudio de caso.

A lo largo de toda la literatura especializada, la implementación es examinada como aquello que sucede entre las expectativas por la creación de determinada política pública y los resultados percibidos de esa política. Hay una preocupación por explicar qué sucede y una preocupación por cómo sucede, lo que inevitablemente es permeado por diversos intereses en ambos espectros. Esa dualidad se verá reflejada en la preocupación por explicar lo que sucede y por ver los problemas que afectan la implementación. Sin embargo, es importante tenerlas en cuenta como preguntas separadas, pues las preocupaciones de aquellos que desean controlar los eventos son diferentes al control efectivo debido a las cuestiones normativas en juego. También se reconoce que los problemas relacionados con la comprensión y las cuestiones relacionadas con el control pueden ser de interés. Empero, en última instancia, si no se comprende, es muy poco probable que pueda controlarse.

En la literatura especializada, la implementación es entendida como: llevar a cabo, lograr, cumplir, producir, completar. Pero, ¿qué se está implementando? Naturalmente, una política pública. Por esta razón, debe haber algo que necesite de una política antes de la implementación; de lo contrario, no habría nada por lo que avanzar en el proceso. Un verbo como implementar debe tener un objeto como política. Sin embargo, las políticas públicas normalmente contienen tanto objetivos como medios para alcanzarlos.

Entonces, ¿cómo distinguimos entre una política pública y su implementación? Con base en lo anterior, Kraft y Furlong (2017) destacan que esta pregunta tiene una relevancia más que lingüística. Para ellos no es posible trabajar con una definición de política pública que excluya a la implementación, ni una que incluya a toda la implementación. Por tanto, debe haber un punto de partida. Si no se inicia ninguna acción, la implementación no puede llevarse a cabo. Aunque también debe haber un punto final. La implementación no puede tener éxito o fracasar, sin un objetivo contra el cual pueda ser juzgado o evaluado.

Teniendo en cuenta lo anterior, la pregunta a la que se debe responder aquí es una pregunta lógica. En su forma más general la implementación presupone un acto previo, en particular, el acto cognitivo de formular algo que se debe hacer y tomar una decisión al respecto. No obstante, dos preguntas más se derivan de ello. La primera es ¿quién es el formulador, ¿quién toma las decisiones y quién es el implementador? Si todos no están integrados en un solo actor, es necesario identificar la variedad de actores involucrados. La segunda es acerca de si el formulador (o aquel que toma las decisiones) tiene más legitimidad que el implementador. Una de las preguntas es empírica, mientras que la otra es normativa.

El acto de formulación y toma de decisiones es la instancia inicial de toda política pública. Pero esto, entonces, debe ser seguido por la implementación; por el contrario, el acto anterior permanecerá sin consecuencias. La connotación lógica de la pregunta original puede desarrollarse de la siguiente manera: la implementación sigue a la formulación y al teorema de la decisión. Si la implementación en el contexto de la administración pública presupone una política, entonces ¿qué se entiende por política y por política pública en particular? No obstante, en la literatura especializada, se proporcionan demasiadas definiciones.

Esta variedad, en parte, tiene que ver con la semántica debido a la diversidad de aspectos que se presentan para cada fenómeno en el mundo real. Aunque antes hay que aclarar que política debe distinguirse de decisión, la cual es menos fácil de distinguir de administración. Así, de la variedad de definiciones disponibles, para Thomas Birkland (2015): la política implica el comportamiento, las intenciones, la inacción y la acción, por lo que tiene resultados que pueden o no ser previstos.

Si bien la política se refiere a un curso intencional de acciones, esto no excluye la posibilidad de que los propósitos se definan retrospectivamente. La política surge de un proceso a lo largo del tiempo. Por ello la política implica un rol clave, pero no exclusivo, para la administración pública. Birkland (2015) realiza la siguiente caracterización: cualquier política pública es definida subjetivamente por un observador como tal y generalmente se percibe como

una serie de patrones de decisiones relacionadas a las que muchas circunstancias e influencias personales, grupales e institucionales han contribuido. Este aspecto subjetivo de la definición de política pública es subrayado por otros autores también. Según Theodoulou y Cahn (2012), por ejemplo, lo que es política (y ciertamente lo que es la política) depende del observador.

No obstante, esta subjetividad no ha impedido a los investigadores ofrecer ex cathedra una definición que pueda servir para hablar de manera general de política pública en términos similares. Simon (2017), por ejemplo, nos ofrece la siguiente definición: un curso de acción intencional seguido por un actor o conjunto de actores gubernamentales al tratar un problema o una cuestión de interés social. Lo más importante de la anterior definición, es que la política pública se trata de medios y fines que tienen que tener una relación entre sí.

En este sentido es tarea de la administración pública desarrollar los instrumentos apropiados para alcanzar los fines previstos y para ello se espera que lo haga de la manera más sistemática posible, teniendo en cuenta que el servicio público trata con problemas colectivos. Así pues, la política pública debe centrarse en el público y sus problemas. Del mismo modo es multidisciplinar, ya que utiliza múltiples métodos, y de carácter contextual.

Por su parte Charles Lindblom y Edward Woodhouse (1992) han enfatizado en los aspectos no racionales de la política que tienen que ver con el poder, la interacción social y las conexiones entre fases y etapas.

Lo que es en general llamativo acerca de las definiciones de política pública indicadas aquí es ese carácter intencional que se espera que tengan y la forma en que se espera que estén relacionadas con los problemas sociales. Así, para la teoría de la implementación, esto significa que la contextualización es muy importante, pues la implementación generalmente está conectada a políticas específicas como respuestas particulares a problemas específicos de la sociedad.

5.2 Los ciclos del proceso de implementación

En los últimos años se ha vuelto bastante usual hablar de un modelo de fases o etapas en el proceso político. Cuando se amplía el alcance del investigador y se alcanza a ver más allá de este proceso, en un sentido estricto, de hecho, se puede observar una variedad de formas analíticas de distinguir entre diferentes “etapas” del proceso de acción para las políticas públicas.

A la fecha, se han establecido diversos modelos sobre las etapas del proceso político. Estos modelos abarcan los siguientes procesos: cómo los problemas entran en la agenda pública, seguidos de la toma de decisión, el ensamblaje de información y una formulación mucho más precisa. Después de esto, los modelos incluyen la implementación y la aplicación. Por último, puede haber comentarios y evaluaciones.

El modelo de etapas es ampliamente utilizado. Aunque este modelo ha tenido críticas, pues desatiende las distinciones a veces borrosas entre cada fase (Lindblom and Woodhouse, 1992). A pesar de que es entendible la naturaleza de esa crítica, este modelo es útil tanto analítica como heurísticamente para el estudio y la práctica de las políticas públicas.

No obstante, de acuerdo con Parsins (1995)

La idea de ‘etapas’ debe ampliarse para incluir una contextualización más amplia de diferentes marcos y métodos o enfoques. No puede haber una sola definición de análisis de políticas [...] y ninguna teoría o modelo puede capturar o explicar la complejidad involucrada en [...] la “red de decisiones” que comprende cada política pública. (p.XVII)

Lo más importante del modelo de etapas es que proporciona un enfoque sistemático para captar la realidad. Cada etapa se relaciona con una parte específica del contexto en el que se realiza la política pública, así como se pueden entrever las diferentes variables apropiadas para ese contexto.

5.2.1 El ciclo de la implementación

Lo que se puede llamar política pública, y por lo tanto lo que tiene que implementarse, es el producto resultado de las primeras etapas del proceso político. Sin embargo, el contenido de esa política (y su impacto en los ciudadanos) puede ser sustancialmente modificado, elaborado o incluso negado durante la etapa de implementación, ya que la política se hace mientras se administra y se administra cuando se está haciendo.

A pesar de ello, la implementación es algo separado de la creación de determinada política. Aunque muy pocas veces las decisiones se ejecutan por sí solas. Generalmente mucho de lo que ocurre en la etapa inicial puede parecer a primera vista tedioso o mundano, pero sus consecuencias pueden ser bastante profundas.

Una de las definiciones de implementación más influyentes es la formulada por Paul A. Sabatier y Christopher M. Weible (2017)

La implementación es la realización de una decisión política básica, generalmente incorporada en un estatuto, que puede tomar la forma de órdenes ejecutivas. Idealmente esa decisión identifica el(os) problema(s) a abordar, estipula el(os) objetivo(s) a perseguir y en una variedad de formas estructura el proceso de implementación. (p.56)

Este proceso atraviesa una serie de etapas que comienzan con la aprobación del estatuto básico, seguida de las decisiones de los organismos de ejecución, el cumplimiento en los grupos objetivo de esas decisiones, los impactos reales (intencionales e involuntarios) de aquellos resultados, los impactos percibidos de las decisiones de la agencia y las revisiones del estatuto básico implementado.

Por tanto, una buena política pública contiene las condiciones iniciales y las consecuencias predichas. Si se hace en un tiempo determinado, entonces y se dará como resultado en ese tiempo. Así definida, la implementación es un proceso complicado. Por tal motivo, muchas cosas pueden salir mal. Cuanto más larga sea la cadena de causalidad, más

numerosas serán las relaciones recíprocas entre los enlaces y más compleja será la implementación. Empero, es inevitable que esta cadena sea generalmente larga.

Aunque vista desde una perspectiva descendente, la implementación es fundamentalmente diferente. Para los que están al final de la cadena de implementación, no hay tanta preocupación acerca de la transmisión de la política hacia una serie de acciones consecuentes. Esto último necesita ser considerado como un proceso de interacción y negociación que tiene lugar a lo largo del tiempo, entre aquellos que buscan poner en práctica la política y aquellos de quienes depende la acción. A esto se le denomina el continuum política-acción (Sabatier and Weible, 2017).

Por esta razón, la implementación es el escenario en el proceso político concerniente a convertir las intenciones políticas en acción. Con base en esto, se debe preguntar: ¿qué sucede entre el establecimiento de la política y su impacto en el mundo de la acción? La respuesta a esta pregunta debe reflejar la intención aparente por parte de la administración de hacer algo y el impacto final en el mundo de la acción. En otras palabras, y aún más concisamente, la implementación de la política se refiere a la conexión entre la expresión de la intención gubernamental y los resultados reales de esa intención.

Así las cosas, en este trabajo, se tendrá en cuenta una comparación de lo esperado versus lo logrado.

5.2.2 *El proceso de implementación y la formación de políticas*

El énfasis del proceso, expresado finalmente en el continuum entre política y acción, implica que en la etapa de implementación la formulación de cada política prosigue. Esta observación empírica es contraria al énfasis en la teoría de la burocracia desarrollada por las contribuciones teóricas de Max Weber (2002). En esta teoría, la administración comienza donde la política termina.

La posibilidad de que pudiera haber una interacción entre los diferentes ciclos, así como también entre los funcionarios que desempeñan diferentes roles como el tomador de decisiones y el implementador, se descuidó por un largo tiempo gracias a Weber.

Aquí, lo que se necesita es una forma de combinar los beneficios analíticos que ofrece el modelo de etapas o ciclos con un reconocimiento de la interacción entre las etapas. Aunque se debe considerar que esto se logra mejor al hablar de la formación de políticas. Esto es entonces distinguible, en la mayoría de los casos, de un proceso de implementación dentro del cual la política continuará siendo moldeada. Si la formulación de políticas representa el proceso de políticas en su conjunto, tanto la implementación como la formulación de políticas se refieren a subprocesos respectivamente tardíos e iniciales de un mismo proceso (Williams, 1980). Mientras que algunos autores se centran en el diseño de políticas y otros en la burocracia, este carácter combinado de pensamiento y acción es crucial.

Sin embargo, la interacción entre la cognición intelectual y la interacción social, particularmente en el subproceso de formación de políticas y expresada en la combinación de formulación y toma de decisiones, puede explicar en cierta medida el carácter ambiguo de cada política. Toda política tiene que ser implementada. Por tanto, esa interacción es crucial para el estudio de la implementación.

5.3 Juicios sobre la implementación

Hablar de resultados, implícita o explícitamente, significa hacer un juicio de valor. Comparar lo que se ha logrado con lo esperado a menudo puede conducir a la observación de una brecha en la implementación (Mazmanian and Sabatier, 1989). Una alternativa, es la de utilizar un término como “falla de implementación”. En la práctica diaria, estas calificaciones se utilizan fácilmente. De esta manera en el estudio de la implementación suele darse una calificación en términos de “éxito” o, más a menudo, “fracaso”.

De hecho, a veces, el uso de la etiqueta “fracaso” parece justificable al momento de evaluar una determinada política (Klijn and Koppenjan, 2000). Sin embargo, lo que se debe

tener en cuenta es que, el juicio dado en tal caso, independientemente de lo que sea analíticamente respaldado, puede ser al final —y debería ser— normativo. La pregunta aquí es: ¿se debe considerar este juicio normativo de forma separada o integrada al análisis empírico? Parsons (2008) muestra que usar modelos metafóricos de organización, significa mirar y etiquetar las causas y consecuencias del fracaso de la implementación de un modo diferente.

Así, la falla en la implementación se puede ver, por ejemplo, como resultado de problemas estructurales y de roles; como resultado de difíciles relaciones humanas entre los diversos actores de la política o de la interacción con el entorno; como resultado de flujos de información pobres o problemas de aprendizaje; como resultado de un conflicto entre los ciudadanos y la administración; como resultado de la cultura organizacional de la administración; como resultado de un sistema de autorreferencia; o como resultado del poder adentro y afuera del proceso de implementación (Parsons, 2008). Lo importante aquí es que ningún modelo metafórico de organización podrá proporcionar a priori una mejor imagen. En efecto, lo que se retrate como realidad empírica dependerá de qué tipo de modelo sea utilizado.

Esta visión interpretativa implica la integración de diversos valores, aunque cada uno de ellos varía según el modelo metafórico de organización que se aplique. Al hacerlo, el investigador debe tener en cuenta el contexto en cuestión al momento de elegir el modelo a aplicar. De esta manera se evita una confrontación sistemática y controlada entre teoría y realidad empírica, pues no hay control sobre el carácter provisional del conocimiento. Debido a que los valores están completamente integrados en la forma de ver la realidad, cualquier intento de interpretar los hallazgos es irrelevante. No tiene sentido discutir desde un punto de vista normativo cuáles podrían ser las conclusiones del análisis, ya que estas forman parte integral de dicho análisis. De hecho, lo que está en juego aquí es un clásico problema epistemológico de las diversas variantes de interpretación.

Sin embargo, se puede apreciar el valor de las “interpretaciones” metafóricas, del tipo presentado por Parsons (2008), como contribuciones al discurso público. Aunque, como criterio

para el desarrollo de los estudios de implementación, se requiere un compromiso académico más amplio con el objetivo de acumular un mejor conocimiento de cada política. La postura aquí, es que tanto en diferentes ocasiones como en diferentes partes del ciclo empírico hay funciones que contribuyen a la interpretación de tipo heurístico y evaluativo.

Por supuesto, los valores están involucrados. No obstante, los conceptos deben definirse y operacionalizarse de manera neutral para que pueda haber una orientación hacia la posible comparación entre la política y la realidad empírica. En cualquier caso, esta perspectiva implica la necesidad de hacer explícitas las decisiones de investigación y justificar las posturas epistemológicas al realizar el análisis y la evaluación de la implementación.

5.3.1 *Implementación, evaluación y gobernanza*

Hablar de una falla o fracaso en la implementación significa otorgar una calificación normativa como resultado de una comparación entre lo observado y lo esperado por determinada política a partir de valores, ya sean del observador o de los actores involucrados en el proceso. En este sentido se proporciona una evaluación. No obstante, la distinción entre implementación y evaluación como dos fases independientes —pero interdependientes— la una de la otra dentro del proceso político es analíticamente relevante como para mantenerla.

Las definiciones de evaluación dadas en la literatura especializada también varían en amplitud. La evaluación de políticas públicas puede llegar a ser entendida como un esfuerzo aplicado que utiliza múltiples métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que puede utilizarse en determinados contextos para resolver problemas de política (Fischer, 1995).

En este trabajo se quiere conectar el estudio de la implementación con el interés surgido en los últimos años por la evaluación. Fischer (1995) observa esta relación de la siguiente manera: el evaluador recopila y analiza datos para proporcionar información sobre los resultados del proceso de la política. El implementador consume esta información, usándola para verificar decisiones pasadas y guiar acciones futuras. Así, la implementación se

retroalimenta y aprende de la evaluación. Es en su producción y consumo de información (es decir, aprendizaje) que los implementadores y los evaluadores participan de relaciones complementarias.

Con base en ello es posible preguntar: ¿el análisis de la implementación es igual al análisis de la evaluación? El concepto de implementación como evolución equivale a una fuerte negación de cualquier identidad entre los dos, ya que si los objetivos y los resultados interactúan continuamente ¿cómo podrían evaluarse los resultados en términos de un conjunto fijo de objetivos? Fischer (1995) concluye que la distinción conceptual entre la evaluación y la implementación es importante de mantener, por mucho que ambas se superpongan en la práctica, pues los evaluadores pueden decirnos mucho sobre lo que sucedió, qué objetivos se lograron y cuáles no, qué conexiones causales llevaron al éxito o fracaso de determinada política entre otros.

Por su parte Phil Hutchinson (2009) hace la distinción implementación/evaluación indicando que la evaluación examina cómo la política pública y las personas que la ejecutan pueden auditarse, valorarse y controlarse, entretanto que el estudio de la implementación trata sobre cómo se pone en práctica esa política.

Tanto la teoría como la investigación sobre la implementación de políticas públicas se refieren al desarrollo de un conocimiento sistemático sobre lo que emerge o se induce cuando los actores se enfrentan a determinada política (Hutchinson, 2009). Por tal motivo, el estudio de la implementación ha ido en crecimiento, decenas, tal vez cientos de estudios, están en marcha ahora. No obstante, los investigadores se muestran visiblemente incómodos. No es tanto que esperen descubrir todas las respuestas correctas, ni siquiera que estén seguros de estar haciendo las preguntas correctas, lo que preocupa es el intento de estudiar la implementación a través de la relación entre pensamiento y acción: ¿cómo pueden las ideas manifestarse en un mundo de comportamiento?

La investigación sobre la implementación ha crecido hasta convertirse en una subdisciplina, desarrollada particularmente dentro de las disciplinas de la ciencia política y la administración pública. Aunque el campo ha florecido, también se ha expresado una decepción sobre el bajo grado de coherencia teórica y la falta de efecto acumulativo de la investigación realizada (Hutchinson, 2009).

Así pues, para diversos doctrinantes, si bien el concepto de implementación sigue siendo útil como herramienta conceptual para comprender el fracaso y el éxito de determinada política, el proyecto de crear el análisis de implementación como un campo de estudio separado ha fallado en gran medida. A pesar de tal juicio negativo, la implementación puede ser positiva para el análisis de un fenómeno de aparición reciente como lo es la gobernanza.

En la década del 90, surgieron los conceptos de gobernanza o nueva gobernanza. Este término se refiere a la forma en que los impactos colectivos se producen en un sistema social. Mark Bevir (2012) define la gobernanza como las reglas administrativas, los fallos judiciales y las prácticas que restringen, prescriben y habilitan la actividad gubernamental. Con base en esto, la gobernanza se refiere a redes autoorganizativas e interorganizacionales que connotan el uso de la autoridad para proporcionar dirección y dirección sistémica; es decir, la aplicación del poder y la autoridad de una manera que compromete a los actores políticos relevantes con las decisiones gerenciales que deben beneficiar a los ciudadanos.

En otras palabras, la gobernanza se refiere a la capacidad de actuar por parte de la administración reuniendo los recursos necesarios para lograr los fines colectivos de la sociedad al crear oportunidades y condiciones estructurales y procesales destinadas a resolver los problemas. Bajo este criterio se deben distinguir tres escenarios: (i) reafirmar el control; (ii) dejar que otros regímenes gobiernen y (iii) deliberación y democracia.

Así, en este trabajo, entre las diversas definiciones de gobernanza que circulan, se tendrá en cuenta la siguiente definición gracias al equilibrio apropiado entre exhaustividad y especificidad que nos proporciona: la gobernanza se ocupa de crear las condiciones para las

reglas ordenadas y la acción colectiva, las cuales no se basan únicamente en la autoridad y las sanciones del gobierno (Levi-Faur, 2014).

La conceptualización de la gobernanza está diseñada para incorporar una comprensión más completa de los múltiples niveles de acción y los tipos de variables que pueden llegar a influir en el rendimiento (Chait and Ryan, 2004). De igual manera la gobernanza tiene serias consecuencias sobre la forma en que se define el objeto de investigación de la implementación. La investigación de la implementación puede incluirse bajo el título de investigación de gobernabilidad, ya que con estas nuevas conexiones entre subcampos se pueden observar movimientos convergentes en la gestión pública.

En líneas generales, se debe constituir un esfuerzo por sintetizar las influencias en el desempeño de las políticas de varios tipos y desde varios niveles. Así, la implementación per se ha pasado a un segundo plano en favor de la atención a la acción concertada a través de las fronteras institucionales en nombre del propósito público. Tal como veremos a continuación.

CAPÍTULO II – MARCO REFERENCIAL

6 El rol de la administración en la implementación de políticas públicas

En muchas ocasiones, los resultados de una determinada política pública se consideran decepcionantes o incluso peores. Especialmente en los juicios expresados en las distinciones analíticas entre el contenido, el proceso y el resultado. Estos juicios tienen un carácter altamente “político” porque nos dicen algo sobre la forma en que se observa, interpreta y evalúa el mundo. Así, una reacción estándar a los resultados de las políticas públicas percibidas como decepcionantes es culpar a los implementadores de esa política.

No obstante, el grado en que tal culpabilización se justifica es una cuestión empírica: ¿en qué tipo de situaciones los formuladores e implementadores de políticas hacen su trabajo? ¿cuál es la relación entre ambos? Para ello es necesario hacer algunas observaciones descriptivas de su práctica. En este capítulo se esbozará esa imagen descriptiva que darán luces al respecto.

6.1 La visión de la administración, el mundo de la implementación

Al final de la línea entre intenciones y resultados de las políticas públicas, los administradores deben interactuar con los ciudadanos. Frente a los dilemas que surgen de esos contactos, estos servidores públicos deben practicar diversas estrategias de afrontamiento. Aunque las relaciones entre servidores públicos y ciudadanos ciertamente no son simétricas, si existe una dependencia mutua.

En situaciones que nunca han sido previstas por normas que a menudo son vagas, estos servidores públicos tienen que actuar. En tales situaciones se ven obligados a interpretar la política pública involucrada de una manera creativa pero justificable. Siendo ejecutores, de hecho, a veces deben practicar la formulación y la toma de decisiones más allá de la política formalmente disponible.

Es obvio que la realidad empírica varía dependiendo de cada contexto. Por consiguiente, una de las dimensiones a lo largo de las cuales las prácticas de implementación cambian es el tipo de organización involucrada. No solo un hospital es una organización diferente a una escuela pública, cada uno de esos tipos de organización está estructurado de forma diferente para suplir necesidades diferentes de los ciudadanos. Y aunque los profesores claramente difieren de los médicos, también dentro de cada uno de estos estilos profesionales hay variaciones.

Entre la formulación de las intenciones de una política, por ejemplo, para garantizar un nivel mínimo de existencia y la entrega de productos relacionados, como los beneficios de asistencia, se debe llevar a cabo un proceso de transformación. Este proceso está integrado dentro de un rango de relaciones verticales y horizontales entre las organizaciones involucradas en la elaboración de determinada política. En el mundo de la implementación, las relaciones horizontales se relacionan con las conexiones entre la organización principalmente responsable de la implementación y las organizaciones relacionadas con ella.

Así que, en el análisis de implementación, por su parte, se debe buscar una combinación de metodología rigurosa y relevancia social. El análisis de implementación debe ofrecer no solo técnicas para la evaluación del desempeño, sino también reglas de orientación para alcanzar de manera efectiva los objetivos propuestos.

Si se realiza el análisis de implementación llevaría al análisis de políticas públicas hacia el análisis de impacto social a diferencia del enfoque estrecho de la administración pública tradicional, el análisis de la implementación no solo resalta el alcance de los objetivos de la política, sino que genera directivas para los planificadores y responsables acerca de cómo deberían hacerlo para lograr una implementación efectiva (Kapsali, 2011). Así pues, lo principal es la relevancia de la política. Sin embargo, se debe propender por una comprensión realista de las dificultades involucradas al hacer un análisis de implementación.

6.1.1 Los aspectos estático y dinámico de la implementación

Parece que el concepto de implementación pertenece a un conjunto de conceptos que se caracteriza por una claridad superficial, como lo vimos en el capítulo anterior, pero que al mismo tiempo comprende una estructura profunda problemática. Con anterioridad, se estableció que la implementación conlleva a lograr, cumplir, dar efecto práctico y asegurar el cumplimiento real mediante medidas concretas, proporcionar instrumentos o medios de expresión práctica para lograr algo.

Esto puede sonar vago, y requiere de poca explicación. Por tanto, según Williams (1982), una definición formal podría ser:

DEF. Implementación = F (intención, producto, resultado)

En donde el proceso de implementación se refiere al logro de resultados que son congruentes con la(s) intención(es) original(es) por medio de productos (Williams, 1982).

No obstante, cuando se analiza la definición surge una pregunta: ¿qué estado de cosas se consideraría como no implementación? Parece ser que varios criterios pueden emplearse para medir la efectividad de la implementación; por tanto, la no implementación puede detectarse con demasiada facilidad. Pero en qué se basa la no implementación: el mal funcionamiento del programa; la ineficacia causal; el fracaso en el logro de los objetivos; la obtención de resultados involuntarios o la consecución de objetivos disfuncionales.

Dar un efecto práctico a algo o asegurar el cumplimiento real de ese algo puede ser fácil de observar, pero cuando lo que se debe lograr es una política o un conjunto de decisiones políticas esto puede tener una estructura extremadamente intrincada. En realidad, hay una serie de difíciles problemas teóricos y conceptuales que intervienen cuando se trata de identificar objetivos de política, medir resultados y definir una relación entre productos, resultados y objetivos.

Una política pública es una entidad binaria (objetivos sobre productos) cuya ocurrencia tiene lugar en un entorno que puede analizarse en términos de resultados. Por tal motivo el

análisis de implementación se centra en el funcionamiento de una política pública y sus consecuencias, incluyendo lógicamente tres actividades separadas: (i) aclaración de los objetivos involucrados (función social); (ii) relación entre productos y resultados en términos de eficacia causal (función causal); (iii) relación entre los objetivos y los resultados con el fin de afirmar el alcance del logro de los objetivos (función de logro).

Cada una de estas tres actividades del análisis de implementación presenta sus propias dificultades peculiares, juntas implican que es difícil juzgar la efectividad de la implementación y las medidas que pueden conducir a una implementación exitosa. Aunque de todas formas deben mantenerse claramente separadas unas de las otras.

Para iluminar algunos problemas básicos, en la investigación sobre la implementación, se tratará de presentar de manera lógica una propuesta de política pública completa. Pero antes de realizar esa tarea, hay que introducir una distinción fundamental relacionada con gran parte del pensamiento sobre la implementación de políticas. Para ello hay que distinguir claramente dos preguntas igualmente válidas: ¿cuándo es correcto indicar que se está implementado una política?; ¿cuáles son las propiedades típicas de los procesos de implementación?

En ese orden de ideas, y para responder a las anteriores preguntas, es necesario centrarse en los aspectos estático y dinámico del concepto de implementación. El aspecto estático se refiere a la identificación de una política, un conjunto de resultados y la(s) relación(es) entre ellos. El aspecto dinámico se refiere al proceso de implementación en sí, es decir, cómo se llevan a cabo las políticas en un determinado contexto y al éxito o fracaso de cada política. Lo anterior, generalmente, se conoce como etapas de implementación.

6.1.1.1 El aspecto estático de la implementación

La implementación se sostiene en dos piedras angulares, a saber: una política y sus resultados. Por tanto, formalmente se tiene:

DEF. “x implementa z” = Pol.

En donde x produce el resultado z, el cual es un objetivo de política.

Una implementación exitosa no solo requiere un estado de cosas en el que exista un resultado de un objetivo de política (o varios objetivos o resultados), sino también que ambos —objetivo y resultado— satisfagan dos relaciones diferentes: la función causal y la función de realización.

Aquí, se deben destacar dos ideas fundamentales para la implementación: que el programa de política pública sea el que produzca los resultados (la función causal), de forma tal que los resultados cumplan con los objetivos de esa política (la función de logro o realización). Por ello es vital hacer una distinción de esas relaciones, pues presentan diferentes problemas de análisis.

Con base en lo anterior, una implementación exitosa requiere tanto que los objetivos como los resultados satisfagan los requisitos de una relación especial entre ellos: lo que se implementa es un objetivo (intención) —que existe antes del resultado— y la implementación es el proceso para llevar a cabo un resultado —que es la realización del objetivo—; es decir, que el resultado que se produce por la implementación es el objetivo esperado, lo que significa que el objetivo existe después de la implementación.

Esto suena a una contradicción in adiecto. En otras palabras, que fue primero: el huevo o la gallina. Así pues, analizar la implementación plantea una relación entre pensamiento y acción: ¿cómo, entonces, distinguimos entre una política y su implementación? En el discurso cotidiano se usa la política de varias maneras, como una declaración de intención o como si fuera equivalente a un comportamiento real. Ambos significados excluyen la posibilidad de estudiar la implementación. No obstante, como se vió en el capítulo anterior, no es posible trabajar con una definición de política que excluya a la implementación ni una que incluya a toda la implementación.

Parece que aquí hay un dilema real: la política implica fines y medios, y la implementación emplea esos medios para alcanzar ciertos fines; empero, no debemos olvidar que la política pública debe estar separada de la implementación. Entonces, ¿cómo se preserva la distinción entre política e implementación, tan crucial en el análisis de la implementación, utilizando una terminología de medios y fines?

Para resolver este problema, según Birkland (2015), se debe introducir una distinción entre dos dimensiones de un mismo fenómeno: la dimensión intencional (“i”) y la dimensión de comportamiento (“a”), respectivamente. Si se acepta esta distinción, es posible distinguir entre los fines previstos o intencionales (“endi”) y los fines reales o de comportamiento (“endsa”); además, se puede hacer una distinción similar entre los medios previstos (“meansi”) y los medios reales (“meansa”). Lo anterior, se muestra en la siguiente tabla.

Tabla 1. Dimensiones de la implementación

Tabla 1: Dimensiones de la implementación

Nivel de comportamiento	Nivel intencional		
	Means _i	End _i	Relación means _i -ends _i
Means _a	Medios realizados		
Ends _a	Fines realizados		
Relación means _a -ends _a	Acción integrada de fines y medios		

Fuente: Birkland (2015).

Antes de entrar en las implicaciones de la propuesta de Birkland, las palabras clave deben definirse formalmente: un “endi” es cualquier comportamiento o estado, y es concebido como lo que el actor quiere acerca de; un “meansi”, es cualquier comportamiento tal como es percibido por el actor para lograr un fin.

Lo que se denota con estas palabras, “endi” y “meansi”, son objetos intencionales. La relación entre medios y fines, significa una creencia por parte del actor la creencia de que estos medios lograrán un fin. Tal creencia en las conexiones entre medios y fines puede integrar otra

serie de fines. A menudo se señala en el análisis de políticas que la distinción entre medios y fines es relativa en el sentido de que un fin puede llegar a ser un medio para otro fin, y así sucesivamente.

Para Jodi Sandfort y Stephanie Moulton (2014) las palabras “enda” y “meansa” se refieren a objetos reales, a estados o comportamientos o simplemente a una determinada conducta; esto requiere de una relación causal y no simplemente de una relación percibida. Por tanto, con el fin de introducir una clara distinción entre política e implementación, la política pública puede abordarse como una combinación de un medio y una cadena de medios-fines; mientras que la implementación puede analizarse como una combinación de enda y meansa bajo una relación causal. Supongamos que un actor tiene una determinada política: el hecho de que algo se llame “fin”, significa que el actor quiere lograr esto (“endi”); y el hecho de que algo se llame ‘medio’, transmite la idea de que el actor recurrirá a este para llegar a ese fin (“(meansi”).

El éxito de este esfuerzo depende de que exista independientemente de lo que el actor quiera o crea un “enda” correspondiente a cada “endi” y un “meansa” correspondiente a cada “meansi” y que el “meansa” sea conducente al logro de los “enda”; es decir a una relación “meansa-endsa” corresponde una relación medios - fines. Si se cumplen estas condiciones, que no siempre es el caso, la política pública se ha implementado. Los conceptos introducidos aquí, pueden emplearse para expresar una definición formal del concepto de implementación exitosa: dejar que los objetivos de política sean = “meansi” y “endi”; dejar que los resultados de política sean = “meansa” y “endsa”; por tanto, la función de logro requiere que se cumplan las siguientes relaciones: (i) “meansa” = “meansi”; (ii) “endsa” = “endsi”.

Asimismo, la función causal requiere que se satisfaga una tercera relación: (iii) relación medio - fin = relaciones medios - fines.

El concepto de implementación exitosa puede considerarse una construcción ideal, ya que puede ser instrumental en lugar de detectar las desviaciones de los tres requisitos. Es poco

probable que los resultados se ajusten perfectamente a los objetivos; o que los resultados, en efecto, sean tan instrumentales como se esperaba inicialmente. El concepto de implementación exitosa puede ser igualmente útil analíticamente, incluso si se lo considera solo como una noción regulativa (Barrett and Fudge, 1981).

Esta conceptualización resuelve la contradicción in adiecto previamente enunciada, ya que la política es diferente de la implementación; la política es anterior a la implementación y la implementación se puede evaluar en términos de política posterior. La lección que debe aprenderse de este ejercicio conceptual y formal es que, al considerar cualquier reforma o decisión política importante, es esencial diferenciar entre las intenciones declaradas y lo que realmente se pone en práctica. Por esta razón, se debe determinar qué medios reales se emplearon para qué objetivos. Con base en ello el análisis de la implementación abarca tanto dimensiones, objetivos, como prácticas políticas.

6.2 Los roles de formador e implementador de políticas

Las intenciones políticas son formuladas y promulgadas por diversos tipos de actores en el proceso político. Un fin es un objeto intencional para un actor, lo que significa que cualquier propuesta de implementación completa debe especificar los actores involucrados en el proceso. Estos actores se pueden dividir en dos los formadores y los implementadores. Por tanto, se llega formalmente a:

DEF. Implementación = F (formador, implementador)

La idea implícita, en la teoría implementacionista, es que los actores que deciden sobre políticas públicas son diferentes a los actores que son responsables de la implementación de esas políticas. El proceso de implementación se basa en una relación asimétrica entre formadores e implementadores de políticas. Sea como sea, la teoría de la implementación asume que las políticas públicas se convierten en una preocupación legítima para los implementadores una vez que son definidas formalmente por el formador. De igual manera los formadores y los implementadores pueden ser locales, regionales o nacionales.

La distinción estándar entre un formador y un implementador de políticas se relaciona sobre un patrón típico de división de autoridad. Parece contradictorio admitir la posibilidad de que gobiernos locales o regionales establezcan las directrices que el gobierno nacional debe implementar.

No obstante, se debe enfatizar que aquí hay dos problemas diferentes que deben ser analizados por separado: (i) si un ente territorial de un nivel inferior podría alguna vez ser el formador de una política a ser implementada por un ente territorial de un nivel superior y (ii) cuál es la relación de autoridad necesaria entre el formador y el implementador. La respuesta al primer problema es negativa, pero el segundo problema parece ser más una pregunta abierta.

A menudo se asume que el concepto de implementación implica al de autoridad, ya que el proceso de implementación se modela como una interacción unidireccional en la que un conjunto de actores comunica a otro grupo de actores que algo debe hacerse: directivas para la acción, que el último grupo debe obedecer. En realidad, la relación de implementación parece satisfacer algunas de las siguientes características de las estructuras de autoridad: (i) asimetría, (ii) subordinación y (iii) comunicación de órdenes o directivas para la acción (Darvish-Lecker, Eckstein, 1991).

Mientras que (i) y (iii) están ciertamente presentes en la relación de implementación, es dudoso que (ii) sea un elemento necesario para ella. A pesar de que una gran cantidad de literatura especializada se ha enfocado en la autoridad formalmente especificada de los formadores para que los actores subordinados implementen sus decisiones.

Bajo este entendido, la relación entre formador e implementador se ha modelado sobre la base de la autonomía del implementador. John C. Morris y Katrina Miller-Stevens (2017) han enfatizado fuertemente que la relación entre el formador de políticas y el implementador puede modelarse teóricamente sin la autoridad como una característica distintiva de dicha relación.

Asimismo, el proceso de implementación involucra diversos participantes; pero ¿son algunos más importantes que otros? La doctrina establece que gran parte del análisis sobre la implementación se centra en aquellos que toman las decisiones y poseen la autoridad pública (Elmore, 1982); mientras que el análisis debería exigir realmente que la atención se centre sobre los responsables de la producción de resultados en el día a día. El nexo causal en el proceso de implementación se encuentra más cerca de la realización de los objetivos, los cuales están subordinados a la jerarquía.

Con base en esto, es necesaria una mirada retrospectiva hacia el proceso que se viene analizando: se comienza con una declaración concreta por parte de la sociedad en busca de una intervención gubernamental a través de una determinada política; se describe un conjunto de operaciones organizacionales para llevar a cabo esa intervención; se describe el efecto esperado de esas operaciones y luego se describe qué recursos se requieren para que ese efecto ocurra. Todo ello, con la ventaja de comenzar con un comportamiento concreto y centrarse en un determinado contexto.

No obstante, si una gran parte del análisis de implementación se enfoca más en el formador de la política e incluso si una suposición ingenua sobre la posibilidad de control jerárquico ha plagado a gran parte de la administración pública (Elmore, 1982), no es fructífero revertir estas exageraciones en la dirección opuesta haciendo que el implementador sea la única parte crucial en el juego de la implementación. Además, tampoco está claro lo que significa la proposición: “una declaración concreta por parte de la sociedad en busca de una intervención gubernamental”; prácticamente no existe un límite en el número de instancias de dicho comportamiento social.

Empero, un componente necesario de una perspectiva de implementación es la promulgación de un conjunto de objetivos por parte de un formador. Los objetivos del formador pueden no ser precisos o claros, y pueden cambiar con el tiempo o entrar en conflicto con los objetivos del implementador. No obstante, sin la inclusión del formador y sus objetivos

promulgados, la implementación no tendría un enfoque determinado. Si no hay objetivos promulgados, ¿cómo podría implementarse algo?

6.2.1 *El inicio de toda política*

Dos aspectos intrínsecos del concepto de implementación han quedado implícitos en el análisis hasta el momento. La formulación de políticas públicas puede no conducir a su iniciación. No es suficiente señalar al formador de una política, una propuesta de implementación completa tiene que dar al actor fines o medios, inclusive ambos. Si bien una clara separación entre el conjunto de actores que constituye el formador de política y el conjunto de actores que comprende al implementador de la política parece ser una necesidad conceptual, lo básico de la idea de un proceso de implementación es el fenómeno de interacción entre dos conjuntos distintos de actores: aquel conjunto que establece las directivas de lo qué y cómo se debe hacer con el otro conjunto que las lleva a cabo.

Así pues, cualquiera que sea la definición de política pública que se emplee, la suposición teórica es que los encargados de formular políticas se enfrentan a elecciones en cuanto a fines y medios. El proceso de determinar los fines y los medios a menudo presenta una lucha entre una variedad de alternativas, estados o comportamientos que no pueden existir al mismo tiempo. La racionalidad del proceso de llegar a la política que se implementará es una función de cómo se define el lado intencional de la política: si los medios y fines de la política no se eligen bajo ciertas restricciones, entonces la política tiene una posibilidad sustancial de que no sea factible o al menos no factible bajo la selección de un cierto conjunto de medios—; o si se seleccionan medios que guardan poca similitud con los resultados deseados, entonces hay poca probabilidad de que la política se encontrará con una implementación eficaz.

De igual manera las políticas públicas se pueden comparar utilizando el siguiente esquema: una política P puede declararse más racional que una política P2 si ambas políticas tienen la misma intención (i), pero la política P muestra un mayor valor de probabilidad en la función fines y medios que P2.

La autonomía de los procesos de implementación que tienen lugar en las estructuras de autoridad es una función de cuán estrechamente está bien definida la política pública a ser implementada. Las políticas son conjuntos de directivas sobre fines y medios de acción a ser llevados a cabo; por ello el formador puede declarar los fines que deben lograrse sin ambigüedades, pero dejando al implementador un cierto grado de libertad en cuanto a la elección de los medios que empleará; o también el formador puede establecer algunas directrices generales sobre lo que se debe lograr, pero dejando la elección de los medios para el implementador por completo.

Cuantas más alternativas no sean descartadas por el formulador, mayor será la autonomía del implementador. Aunque a menudo el implementador no tiene libertad de acción con respecto a los fines, si puede exigir cierta autonomía con respecto a la selección de los medios; es decir que el implementador toma decisiones con respecto a las alternativas para el logro de los objetivos de la política. El implementador puede enfrentar la heteronomía en relación con los objetivos de las políticas, pero la autonomía con respecto a los medios. Si el implementador tuviera autonomía en ambos lados, esto significaría que el formador se volvería superfluo.

La implementación eficaz se refiere no solo a una situación en la que las alternativas definidas inicialmente como “endi” y “meansi” corresponden a productos y resultados reales: “endsa” y “meansa”. No es suficiente que la función de logro esté satisfecha; la implementación eficaz también implica necesariamente que los medios empleados produzcan los fines deseados; de ahí que la función causal sea la segunda restricción importante que debe cumplirse. Por tanto, debe considerarse qué implica este requerimiento y las dificultades que están involucradas para alcanzar los resultados esperados.

6.3 El concepto de resultado y su importancia

El concepto de resultado ha sido muy debatido en la literatura sobre políticas públicas, siendo uno de los problemas la definición de la distinción entre productos y resultados. Para Myrna Mandell (2001) este problema conceptual es, por supuesto, extremadamente relevante para el concepto de implementación porque tiene al “resultado” como una de sus palabras clave. Para dar solución a este problema, ella identifica dos propiedades básicas: (i) las consecuencias y (ii) la valoración.

La primera propiedad parece estar bien arraigada en el análisis de políticas, ya que existe un acuerdo entre los académicos de que los resultados esperados de la implementación no deben mezclarse con los resultados presentados por la administración en aras de buscar la objetividad. Aunque sigue existiendo el difícil problema de encontrar criterios positivos para identificar cada consecuencia de los resultados. ¿Qué es una consecuencia? Lastimosamente muchos autores se apresuran a calificar la definición de resultado como la consecuencia del producto, eliminando las consecuencias finales.

Así, para esta visión, del mismo modo que los resultados se consideran las consecuencias inmediatas de los productos, se explican los resultados por sus causas más inmediatas. Por eso, se aferran a una definición cerrada, en parte, ya que las causas más distantes son difíciles de desentrañar.

Una interpretación justa de lo anterior, puede formalizarse así:

DEF. “y es un resultado de x” = “y es causado por el producto x, que precede a y dentro del lapso de tiempo t”

Hay dos problemas metodológicos involucrados en la definición propuesta que quienes la aplican no resuelven. En primer lugar, los valores de la variable t no se especifican en la definición. En segundo lugar, se pueden distinguir dos preguntas válidas sobre un producto: ¿cuáles fueron sus resultados (efectos)?, pregunta conocida como el problema de causalidad;

¿qué resultados son relevantes para la evaluación de una determinada política?, pregunta conocida como el problema de relevancia.

El enfoque de causalidad no es, desde luego, idéntico a la perspectiva de la relevancia (Mandell, 2001). Una política P1 puede producir resultados O1, en el sentido de que P1 está de alguna manera causalmente relacionada con O1. No obstante, este no es el lugar para abrir una discusión sobre los diversos significados de causalidad; basta con señalar aquí que cualquier concepción estricta de causalidad, admitiría también la posibilidad de que a P1 le atiendan los resultados O2 que no se le atribuían antes. Además, es posible que no produzca ningún resultado o que P1 no logre sus objetivos porque otras fuerzas operativas causan resultados que son contraproducentes o inoperantes. En cualquier caso, podemos reconocer dos conjuntos de resultados: (i) estados que fueron causados por P1 = O1; (ii) estados que no fueron causados por P1, sino que siguen a P1 en el tiempo, y son relevantes para P1 = O2 (Mandell, 2001).

Claramente el análisis de la implementación abarca ambos tipos de resultados: O1 y O2. Por tanto, los resultados incluyen no solo los efectos de los productos. Así pues, con respecto a la interpretación causal de los resultados, sigue existiendo un problema formidable porque el analista de la implementación que utiliza la definición causal tiene que proponer criterios operacionales de efectividad causal de productos.

Por tal motivo es vital separar la cuestión del logro de políticas de la cuestión de la efectividad causal, ya que el logro de un objetivo de política puede depender de otros factores además de los resultados producidos en la política. Una política P1 puede ser atendida por una serie de otros resultados para el logro de sus objetivos, aunque la conexión entre P1 y estos resultados O2 pueda ser espuria.

Comenzar con la ocurrencia de la eficacia e ineficacia de la política, que en la superficie aparece como contradictoria. Una política P1 puede ser seguida por resultados O1, es decir que la política puede mostrar efectividad; aunque esto puede no ser suficiente. La política P1 puede

requerir para el logro de sus objetivos, resultados que sean diferentes a 01. Esto es exactamente lo que sucede cuando una política tiene consecuencias distintas a las previstas

Tabla 2: Interpretación causal de los resultados

Causalidad \ Logro	Fracaso de la política	Éxito de la política
Efectividad de la política	01	01-02
Inefectividad de la política	01	01

Fuente: Birkland (2015).

Los resultados no intencionados o no deseados son tan relevantes para los analistas de la implementación como los resultados esperados. Una política puede ser efectiva y lograr ciertos resultados, pero estos pueden ser los incorrectos. Del hecho de que una política P1 tenga resultados 01, incluso si estos no fueron intencionados, no se sigue lógicamente que P1 sea eficaz. Esto bien podría ser cierto, pero no tiene por qué ser así, una política puede ser perjudicial para sus propios fines al provocar consecuencias que son contradictorias con los resultados esperados por los objetivos de la política. Tales políticas contraproducentes no son de ninguna manera interesantes solo desde un punto de vista teórico. No obstante, además de los resultados 01, una política P1 también puede tener resultados 02 que satisfagan sus objetivos. La lección es, por supuesto, que los resultados no deseados no siempre son disfuncionales o no siempre conducen a la ineficacia.

Cuando una política es efectiva, y logra sus objetivos, se debe señalar que el logro puede deberse a la ocurrencia de resultados 01 al mismo tiempo que resultados 02 puesto que estos dos tipos de resultados pueden no ser contradictorios u opuestos entre sí. Incluso pueden ser complementarios o sustituibles, sin mencionar los neutros, entre sí. Por tanto, es evidente que el caso en que una política sea efectiva y alcance el logro de sus objetivos es solo uno entre varios tipos posibles de combinaciones de las interpretaciones causales y relevantes del concepto resultado.

Por su parte, las políticas se pueden introducir en el momento correcto y en la configuración correcta; aunque pueden tener poco éxito, también pueden encontrar sus objetivos realizados. Para decirlo de otra manera: no se desprende del hecho de que el analista pueda establecer que una política es exitosa o eficaz, que el éxito sea atribuido a la operación política. Por tal motivo el analista debe conocer ambos conjuntos de resultados, 01 y 02, para llevar a cabo dos tareas esenciales del análisis de implementación: (i) evaluar el grado de logro de los objetivos y (ii) desentrañar patrones de efectividad causal.

La idea de que la valoración es una parte intrínseca de un resultado es muy enfatizada por Stuart Nagel (2002), para él, la amplia gama de resultados incluye un elemento subjetivo de evaluación porque involucra preferencias humanas: gustos, aversiones, dolor, placer, entre otras. Con base en esto, se pueden emitir juicios normativos.

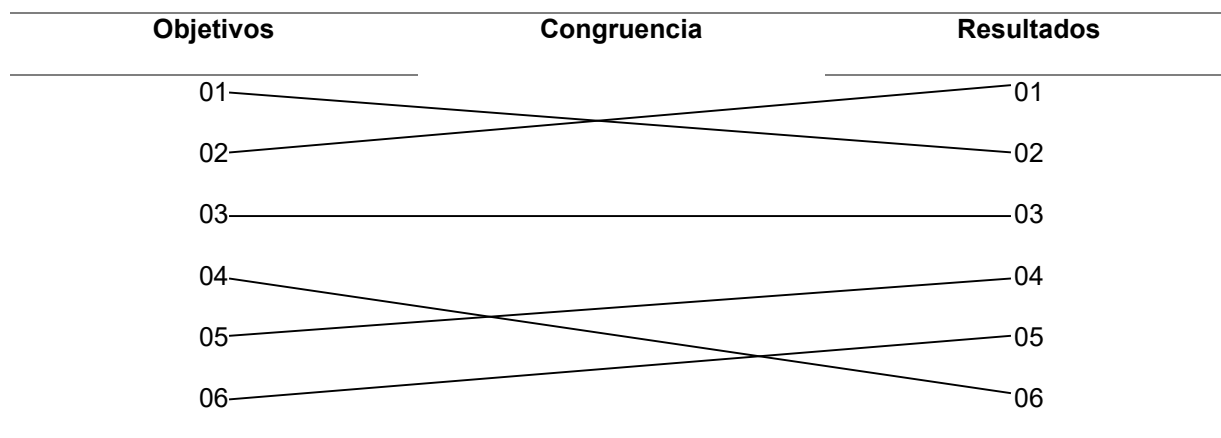
Este énfasis en esta clase de juicios puede ser cuestionado. El hecho de que los resultados incluyan los estados emocionales de las personas no implica que el concepto de resultado sea un concepto normativo. De ser así, la implementación se convertiría en una subespecie de ética (o estética); no obstante, el resultado tan solo es un concepto descriptivo. Al menos, en teoría, parece que los resultados de una política pública se pueden describir y analizar de una manera neutral frente a los valores.

De lo anterior, no se sigue que la implementación exista solo porque es posible establecer qué resultados generaría si esta se produjera. Se podría tener un concepto claro y articulado de implementación, pero es posible que no se alcance a identificar por casos o resultados. En realidad, existen diferentes argumentos en la literatura en el sentido de que la implementación o implementación exitosa al menos no existe porque todos y cada uno de los procesos de implementación fracasan en algún propósito. Si la implementación es difícil, o casi imposible, no es porque nos falte un concepto adecuado de implementación sino porque la relación entre política pública y acción es tal que los procesos de implementación tienen una serie de propiedades que no son propicias para una implementación exitosa o eficaz. Así que

hay que centrarse en las implicaciones de la implementación como un proceso dinámico para el concepto.

Pese a ello, un implementador en la práctica puede adoptar una serie de medidas en relación con los objetivos de la política. Gracias a esto el implementador se enfrenta tarde o temprano con un conjunto de resultados que son positivamente relevantes para la realización de los objetivos. Si estos resultados son congruentes con los objetivos, entonces habrá una implementación exitosa. No obstante, en una perspectiva dinámica, el concepto de logro de políticas es problemático. La lógica del logro de una política se puede visualizar en la siguiente tabla.

Tabla 3. Logro de política



Fuente: Nagel (2002).

Si un conjunto de resultados está relacionado con un conjunto de objetivos de tal manera que para cada objetivo haya un resultado congruente, y viceversa, lo que los lógicos llaman una relación vis-à-vis, entonces tenemos eficacia en el logro de la política (Nagel, 2002).

Pero esto es solo teoría. En la práctica, los objetivos no encuentran sus resultados y hay resultados que carecen de objetivos.

Los resultados deben interpretarse en términos de objetivos y los objetivos pueden estar parcialmente satisfechos por varios resultados diferentes (tabla 3); o pueden ser satisfechos por un resultado, pero a la vez estar en oposición a otro. Una política pública contiene una serie

de objetivos, fines y medios relativos a diversos aspectos de ella; y algunos de estos objetivos pueden encontrar sus resultados, entretanto que otros pueden ser confrontados por resultados que son contrarios a estos objetivos.

Lastimosamente no se ha podido llegar a un consenso sobre algún procedimiento estándar para resumir los logros parciales de los objetivos o sumar y restar pros y contras. Incluso se puede argumentar que un juicio sobre la implementación depende de cómo se ve el contexto en el que se llevará a cabo la implementación; si una política solo es parcialmente implementable, desde el principio, entonces tal vez esto deba agregarse a la ecuación.

El hecho de que se haya logrado o no un objetivo, depende de cómo los actores involucrados en el proceso de implementación lo perciben junto a los resultados. Además, si se pudiera argumentar que el éxito o el fracaso de las políticas públicas dependen de cómo los actores observen el entorno y juzguen la implementabilidad de la política o los medios para ser empleados, entonces los juicios sobre esa política de disfunciones variarían. Lo que es una implementación exitosa para un grupo puede ser un fracaso para otro porque ambos grupos perciben los fines, los medios y los resultados de manera diferente.

No hay una solución simple para ello. El analista de implementación tiene que reconocer y establecer claramente qué criterios emplea para la selección de objetivos y resultados, cómo se interpretan y resumen las relaciones entre estos, para declarar que la implementación fue eficaz. En algunos casos tales criterios de selección e interpretación no son problemáticos, pero en otras circunstancias el analista puede tener que aceptar trabajar con conjuntos de criterios alternativos y contradictorios a la intención original del formador.

6.4 Implementación y metodología de la evaluación

Después de todo, ¿el análisis de implementación es el mismo que el análisis de evaluación?, ¿será posible a sabiendas de que los objetivos y los resultados interactúan continuamente?, ¿cómo podrían evaluarse los resultados en términos de un conjunto fijo de objetivos?

Lo anterior, puede interpretarse como un intento de hacer una clara distinción entre implementación y evaluación. Aunque cada aspecto posee sus propios propósitos, las técnicas de evaluación tendrían poco uso en el análisis de implementación porque solo los programas poco interesantes tienen un conjunto fijo de objetivos vinculados a ellos cuyo logro puede ser evaluado.

Reconociendo esta paradoja de la implementación y la evaluación se intenta establecer dónde se encuentran el análisis de implementación y la metodología de evaluación y dónde divergen, por ello no puede ser negada la relevancia de la metodología de la evaluación para el análisis de implementación, en cuanto se mantenga el concepto formal de este.

El análisis de implementación puede considerarse realmente como un desarrollo de la preocupación tradicional de la administración pública por agilizar la ejecución de sus políticas mediante la adición de algunas dosis de evaluación, pues no es suficiente analizar lo que sucede después de que se han promulgado las reformas políticas, ya que hay un componente que va más allá de la ejecución del programa por parte de la administración pública tal como se concibió tradicionalmente (Peters, 2011).

Así que, con base en ello, el concepto de implementación implica que la evaluación tiene lugar es realizada por los actores involucrados en el proceso de implementación, mientras que una tarea básica del analista de implementación es evaluarla; por lo tanto dada la política, sus fines y sus medios, el analista de implementación no puede limitarse a una simple declaración de lo que sucede después; el analista tiene que usar todas las técnicas de evaluación para llegar a un juicio simple, a saber si la implementación fue exitosa o eficaz; este es el foco más importante en el análisis de implementación.

Por esta razón, agregar una evaluación significa que el tiempo se convierte en una variable crucial en la ecuación de implementación. Después de un cierto intervalo de tiempo, es apropiado en un enfoque de evaluación verificar la política para ver si se ha cumplido con sus objetivos. Aunque, pese a ello, el tiempo puede perder algo de importancia porque para el

analista de implementación la pregunta siempre puede reabrirse a: ¿cuáles son los resultados de una política ahora?

No obstante, si la política no ha logrado sus objetivos, dar un lapso mayor puede ser más interesante: lo que sucede y cómo sucede después de que la política ha sido promulgada son preguntas relevantes en diferentes momentos. Así, en un análisis dinámico de la implementación, el enfoque de evaluación puede tener que minimizarse según la política estudiada y el lapso elegido.

Un enfoque de evaluación puede ser menos relevante en relación con políticas públicas que contienen en sus objetivos conflictos con respecto a los fines y medios o ambos, así como en relación con una política que tiene una función demasiado simplista, una naturaleza definitiva de los objetivos asegura ciertamente casi su fracaso. En tales casos, puede ser interesante, solo desde el punto de vista teórico, formular de qué se trata la implementación exitosa; en la práctica, empero, el analista de la implementación puede concentrarse mejor en cómo funciona la implementación cuando los objetivos de la política son más ambiguos.

CAPÍTULO III - RESULTADOS

7 La evaluación de políticas públicas. un análisis de caso

La evaluación de políticas públicas implica un análisis en términos de los sistemas que la componen, su funcionamiento, las estructuras, los logros y el resultado. Así pues, evaluar la aplicación de una determinada política permite tener un efecto modificador en ella.

Por esto, el proceso de querer conocer el desempeño de las políticas públicas es una cuestión de evaluación. La preocupación es interrogar científicamente a través de algunos procedimientos establecidos el funcionamiento adecuado de determinada política para informar a la administración sobre si debe continuar, generar cambios en ella o modificarla por completo. A veces puede no tratarse de una revisión general sino, más bien, de la competencia de los implementadores y de si estaban en lo cierto en primer lugar.

7.1 La evaluación de políticas

La evaluación de políticas públicas puede ser tan compleja como su formulación e implementación. ¿Por qué?. El análisis retrospectivo de cualquier política, programa o acción gubernamental tiene una serie de limitaciones en el mundo real tales como el tiempo, el presupuesto, las consideraciones éticas, las restricciones ideológicas, los valores, las experiencias e instrumentos de medición, la claridad de objetivos y los sesgos institucionales.

En este sentido la evaluación de una política pública implica catalogar los objetivos, medir el grado en el que se han logrado a través de los resultados y sugerir los cambios que podrían llevar a un mayor desempeño por parte de la administración (W.K. Kellogg Foundation, 1998).

En toda evaluación, hay desafíos. Por esta razón, en esta investigación, al igual que se hizo con el concepto de implementación, se tendrán en cuenta las preguntas del tipo: ¿por qué la evaluación de políticas?; ¿quién realiza la evaluación de políticas?; ¿qué tipo de evaluación de políticas se aplica?; ¿cuándo se realiza la evaluación de políticas? Muchos textos

simplemente hablan de los desafíos de la evaluación, dándole al lector un cierto margen para adoptar un enfoque diferente. Empero, si se intenta responder a estas preguntas, a través de un análisis crítico, se puede llegar a una nueva dimensión de la observación de los desafíos para los estudiosos.

Algunas políticas se evalúan mejor desde un punto de vista interno, aunque también pueden ser sometidas a evaluaciones externas. Los desafíos de la evaluación externa pueden requerir una orientación sobre la cultura de la administración, pueden implicar muchos costos y pueden ser demasiado abiertas, por lo que la resistencia a realizar una evaluación externa es una reacción casi automática por parte de la administración pública.

Con base en lo anterior, los tipos de evaluación de políticas públicas pueden ser evaluación de procesos, evaluación de resultados, evaluación de impacto y evaluación de costo-beneficio. Conocer las complejidades en cada tipo de evaluación es vital; ya que, en la evaluación de procesos, donde la cadena termina buscando soluciones, los evaluadores no conocedores pueden perder esta idea: evaluación de procesos = por qué el desempeño actual + problemas + soluciones + mejora del desempeño por recomendaciones. Por ello los desafíos inherentes al resultado como un tipo pueden ser políticos, económicos o sociales. Esto también podría necesitar algo de cuidado, pues el resultado puede estar vinculado a una parte de la sociedad (por ejemplo, jóvenes, niños, mujeres).

También es necesario señalar los resultados a la luz de su intención originaria, los objetivos, los elementos e indicadores de la política y las medidas de los indicadores. Así, los desafíos de la evaluación de impacto pueden significar preocupación por el impacto original en la sociedad dado que es importante tanto para los administradores como para los diseñadores de políticas determinar si las poblaciones participantes reciben apropiadamente la entrega de beneficios previamente establecida (Theodoulou and Kofinis, 2004).

Las positividades en el impacto a veces pasan silenciosamente. Sin embargo, lo ideal sería medirlas en términos de metas esperadas, objetivos reales, objetivos de políticas y resultados de políticas. Los desafíos asociados aquí pueden ser similares a otros discutidos bajo la política pública: desafíos con los vínculos de impacto, con el tipo de análisis de costo-beneficio y los desafíos de evaluación entre otros. Pero adicional a esto se pueden incluir desafíos tales como qué métodos y la adecuación del período en el que se ha realizado el análisis de costos.

7.1.1 Evaluación de impacto y costo-beneficio

Una evaluación de impacto es una evaluación de los impactos en la sociedad de determinada política. Por ello intenta determinar si la política cumple con los beneficios destinados para los participantes, por lo que es esta determinación real del impacto, lo que distingue este tipo de evaluación de otras evaluaciones. En el contexto del desarrollo la evaluación de impacto se ha definido como una identificación sistemática de los efectos en individuos, hogares, instituciones y el entorno.

Aunque las técnicas específicas de estimación de impactos varían unas de otras, según su configuración, el ejercicio conceptual fundamental es el mismo para cualquier política pública. No obstante, el impacto se determina al comparar los resultados relevantes dados por los participantes con los resultados que esas mismas personas habrían experimentado en ausencia de esa política. Para ello se centra en construir un grupo de comparación contrafactual plausible.

Cabe destacar que la evaluación de impacto es diferente a la supervisión de la política, a pesar de que el monitoreo y la evaluación a menudo son agrupadas. Empero, la evaluación tiene que ver con el seguimiento de las causas de los resultados; mientras que el monitoreo se refiere al seguimiento del progreso de la implementación y sus procesos. El monitoreo implica también el establecimiento de indicadores de desempeño y la revisión de la implementación administrativa a medida que la política está activa. Por su parte, la evaluación tiene una

perspectiva retrospectiva al examinar los impactos una vez que la política se ha completado. Así que, aunque utiliza los datos proporcionados a través de los ejercicios de monitoreo, es una tarea diferente para medir la eficiencia de una política pública.

Las evaluaciones de impacto también son valiosas, ya que abordan una serie de preguntas relevantes para las políticas públicas a través de diferentes componentes analíticos. La evaluación de impacto generalmente puede responder los siguientes tipos de preguntas: ¿la política logró los objetivos establecidos?; ¿tiene efectos involuntarios en los participantes?; ¿los impactos son más fuertes para grupos particulares o subconjuntos de participantes?; ¿es rentable en relación con otras opciones?; ¿cuáles son las posibles razones por las cuales no es eficiente?; ¿cómo se puede cambiar el diseño o la implementación para mejorar su rendimiento? (Rawlings and Rubio, 2002).

Las evaluaciones de impacto completo evalúan todos los efectos de la política, así como su funcionamiento. Estas tienen un elemento analítico y un elemento especulativo/interpretativo. El elemento analítico implica el cálculo de impactos puros del programa dado un grupo adecuado de comparación y/o control. El elemento interpretativo se refiere a la tarea de examinar por qué los impactos (o la falta de ellos) son lo que son, así como cuáles pueden ser las consecuencias de la política. Ambos, constituyen una buena evaluación.

El problema es que, si bien las evaluaciones de impacto pueden responder a algunas preguntas importantes sobre la efectividad de las intervenciones de cierta política, son relativamente costosas de realizar. ¿Valen la pena el esfuerzo y el dinero invertidos? ¿Bajo qué condiciones debe evaluarse una política? Y, lo que es más importante, ¿se realizará una evaluación? El que se realice una evaluación dependerá de una combinación de factores, incluyendo una evaluación del valor bruto de la política y la economía asociada a esta.

Si cualquiera de estas tres preguntas básicas puede responderse afirmativamente, entonces se debe considerar una evaluación de impacto rigurosa: ¿la política se considera de relevancia estratégica para la política pública nacional?; ¿pueden los resultados de la

evaluación influir en el diseño?; ¿contribuirá la evaluación a mejorar el estado de conocimiento sobre un tipo de política pública y la información generada tendrá un potencial valor de investigación en el futuro? (World Bank, 2002).

Estas tres preguntas están en el corazón de la decisión tecnocrática de evaluar o no, al igual que corresponden a los principales beneficios atribuidos a las evaluaciones de impacto. Por tanto, el mayor motivador para la evaluación es el deseo de reformar o validar una política.

Si la evaluación puede afectar la política, puede justificarse también como una intervención estratégica. Además de los beneficios de la evaluación de impacto, también puede haber una contribución significativa al conocimiento general sobre la efectividad de los programas sociales. Solo se puede obtener una comprensión informada de los efectos probables y la idoneidad de diversas intervenciones públicas mediante la acumulación y la síntesis de hallazgos de evaluación rigurosos (Jaramillo and Alcázar, 2015).

En ese orden de ideas, estas evaluaciones pueden informar a los responsables de la formulación de políticas en otros lugares sobre los beneficios y limitaciones potenciales en sus entornos y contextos sociales. Por tal motivo, el proceso de evaluación en sí tiene repercusiones para la formación de políticas que también pueden limitar su uso. Estas repercusiones reflejan la percepción de inadecuación de los resultados y la posible interferencia en el funcionamiento en términos de recursos y operaciones.

Como se señaló anteriormente, las evaluaciones pueden ser costosas. Con frecuencia, los gobiernos locales no pueden justificar los altos costos de evaluar políticas que dependen de recursos escasos. Esto hace que las evaluaciones sean más difíciles de justificar. Además, con frecuencia, existe la preocupación de que la evaluación en sí misma interferirá con el funcionamiento de la política. Esto se escucha con mayor frecuencia en relación con los diseños de asignación aleatoria, que implican un tiempo considerable para el personal y la interacción con los participantes elegibles. Se argumenta que, desde un punto de vista ético, no

se puede negar beneficios o servicios al azar a personas necesitadas y elegibles para determinada política (Jaramillo and Alcázar, 2015).

A pesar de la buena planificación, y los recursos adecuados, las evaluaciones de impacto aún pueden conducir a implicaciones políticas ambiguas. Tres cuestiones principales están en juego: (i) la no replicabilidad de los resultados; (ii) hallazgos intempestivos de la investigación y (iii) preguntas de política sin respuesta. El hecho de que las evaluaciones puedan producir resultados ambiguos, incluso contradictorios, según las fuentes de datos y la metodología empleada, arroja sombras sobre su uso para la política. Este problema también se conoce como falta de replicabilidad, siendo más comúnmente experimentado con diseños de evaluación no experimentales.

Por último, una crítica frecuentemente citada de las evaluaciones de impacto es que dejan sin responder importantes preguntas sobre política. No se pueden abordar cuestiones como las siguientes: cómo podrían cambiar los impactos si se modificara el diseño (criterios de selección, de participación, reglas de cumplimiento, nivel de beneficios o ampliación de la política), ni evaluaciones de complementariedades o sustituciones entre componentes de cada política. Esta crítica a menudo se plantea en relación con el costo de las evaluaciones. Son caras, ¿por qué no pueden responder todas las preguntas?

Una respuesta a ello, es que deben tenerse en cuenta dos puntos al considerar estas críticas. Primero, todas las evaluaciones de impacto rigurosas no están diseñadas para ser evaluaciones rápidas de políticas, ya que requiere mucho tiempo el determinar los impactos reales en los participantes y el observar cada uno de los datos. Segundo, todos los estudios de políticas están abiertos a la crítica de no abordar todas las cuestiones que puedan ser de interés. Es importante determinar, de antemano, cuáles son las más importantes antes de llevar a cabo la evaluación (Rogers, 2012). Por esto, uno de los legados de las buenas evaluaciones es la información que dejan atrás; y que puede ser útil para el futuro.

La crítica más preocupante es la no replicabilidad de los resultados. No obstante, esto solo refuerza el punto de que el diseño de evaluación es crítico. Las mejores evaluaciones son aquellas que utilizan un diseño experimental y/o utilizan una variedad de métodos para estimar los impactos, proporcionando así una evaluación de la solidez de los hallazgos. Por tanto, la sensibilidad de los impactos a los datos y la elección del estimador no es razón suficiente para no realizar una evaluación de impacto (Rogers, 2012).

7.2 Evaluación de políticas, un ejemplo: programa “De Cero a Siempre”

Para que toda evaluación tenga efectos sobre la política analizada es necesario tener en cuenta una serie de factores clave para poder contar con la mayor cantidad posible de resultados y poder establecer así su eficacia tal como se mencionó en el capítulo II. En este acápite se presenta brevemente un ejemplo de los factores que se deben tener en cuenta al momento de evaluar una política pública, esto con referencia a la implementación del programa “De Cero a Siempre” con el fin de dar cumplimiento a la política nacional de “atención integral para la primera infancia” en el municipio de Manizales.

El monitoreo y la evaluación de cualquier política o programa derivado es vital para determinar si funciona, para ayudar a corregirlo y para proporcionar evidencia sobre su continuidad en el tiempo. La evaluación no solo proporcionará retroalimentación sobre la efectividad, sino que ayudará también a determinar si la política o programa es apropiado para la población objetivo, si hay algún problema con su implementación y si hay alguna falla que deba resolverse en virtud de cómo el programa está implementado.

A continuación, se describe el proceso de desarrollo y realización de una evaluación del programa en mención.

Los siguientes son los factores clave en el proceso de evaluación del programa “De Cero a Siempre”:

- (i) Proceso de decisión pública.

El formador de políticas establece la política pública de atención integral de primera infancia:

El Plan Nacional de Desarrollo contempla una estrategia para la atención integral a la primera infancia, porque Colombia reconoce lo que significa este momento de la vida en el desarrollo de las personas y porque asume que hablar de la erradicación de la pobreza y de la pobreza extrema, debe necesariamente incluir acciones que garanticen la igualdad y la generación de condiciones de equidad desde antes del nacimiento. (Presidencia de la República, s.f., p. 5)

De la anterior política, el formador e implementador crean el programa “De Cero a Siempre”.

Este programa es de acuerdo con la Presidencia de la República de Colombia (s.f.):

Un conjunto de acciones planificadas de carácter nacional y territorial, dirigidas a promover y garantizar el desarrollo infantil de las niñas y los niños de primera infancia, a través de un trabajo unificado e intersectorial, que desde la perspectiva de derechos y con un enfoque diferencial, articula y promueve el desarrollo de planes, programas, proyectos y acciones para la atención integral que debe asegurarse a cada niña y cada niño, de acuerdo con su edad, contexto y condición. (p. 8)

(ii) Población objetivo o beneficiaria.

La población beneficiaria comprende: “el periodo de vida que va desde la gestación hasta antes de los 6 años de edad. En este sentido, la Estrategia está dirigida a los 5.132.000 niños y niñas de 0 a 5 años del país” (Presidencia de la República, s.f., p. 9). Para el municipio de Manizales, comprende una población total de 31.621 niños y niñas de 0 a 5 años.

(iii) Objetivos del programa.

El programa “De Cero a Siempre” cuenta con 5 objetivos:

- Garantizar el cumplimiento de los derechos de las niñas y los niños en primera infancia.

- Definir una política pública de largo plazo que oriente al país en materia de sostenibilidad técnica y financiera, universalización de la atención y fortalecimiento de los territorios.
 - Garantizar la pertinencia y calidad en la Atención Integral a la Primera Infancia, articulando acciones desde antes de la concepción, hasta la transición hacia la educación formal.
 - Sensibilizar y movilizar a toda la sociedad colombiana con el propósito de transformar las concepciones y formas de relación con los niños y las niñas más pequeños.
 - Hacer visible y fortalecer la familia como actor fundamental en el desarrollo infantil temprano.
- (Presidencia de la República, s.f., p. 13)

Todo proceso de implementación es un proceso en el que al menos dos actores están involucrados: el implementador y el beneficiario; con al menos dos preocupaciones: el problema del beneficiario y los recursos empleados para la implementación.

Por tanto, formalmente, se tiene:

$$P = \{A, O, R\}$$

A: actores, participantes, partes interesadas.

O: objetivos.

R: recursos.

Después de esta primera representación formal, y usando un modelo de racionalidad, se construye una función de un conjunto de objetos a un conjunto de medidas:

Función compuesta por: acciones, puntos de vista y medidas.

Los objetos provienen del mundo real. Las medidas provienen de observaciones empíricas sobre algunos atributos de los objetos. Sin embargo, el problema consiste en: ¿cómo construir la función a partir de tales observaciones?, ¿qué objetos consideramos al formular el problema?, ¿qué queremos hacer con tales objetos?

Por ejemplo, del programa en mención se tienen los siguientes objetos y medidas:

las repercusiones de este desarrollo en la vida individual y social futura son significativas. Análisis económicos demuestran que la inversión en esta etapa de la vida tiene la mayor tasa de retorno social, gracias a su incidencia en el mejoramiento de las condiciones de salud, educación, nutrición, habitabilidad y ejercicio de la ciudadanía, entre otras dimensiones. De esta manera, toda inversión que se concentre en mejorar las condiciones de atención en los primeros años de vida, reduce las necesidades de gasto requeridas para garantizar el cumplimiento de los derechos en etapas posteriores de la vida. Así mismo, esta inversión resulta ser la más eficiente para la reducción de las inequidades sociales. En tanto las bases del desarrollo individual y social se construyen en los primeros años de vida, lograr corregir las desigualdades allí, permite reducir de manera significativa las brechas sociales en el futuro. Es por ello que la acción firme del Estado, la sociedad y la familia en favor del desarrollo infantil en la primera infancia, constituye en una decisión definitiva para superar el círculo que reproduce y complejiza la pobreza.

(Presidencia de la República, s.f., p. 11)

Inicia con algunas hipótesis intuitivas derivadas de esta evaluación previa. Este tipo de inversión requiere que los beneficios esperados superen los costos esperados. Para que sea eficiente, el dinero utilizado debe ser rentable tal como si este fuera prestado para inversión por parte del mercado monetario.

Por tanto, si K es una inversión, entonces:

$$B(K) - C(K) \geq 0$$

En donde $B(K)$ ($C(K)$) representan los beneficios generales (costos) de la inversión del programa. Por supuesto, normalmente, se puede esperar tener algún beneficio que implique tener una diferencia no negativa; pero para esta evaluación eso es irrelevante.

Primera hipótesis: Hay costos y beneficios múltiples, así como cualitativamente diferentes en lugar de costos únicos.

En donde $b_{ij}(K)$ es el j (costo) del beneficio del proyecto K en el tiempo i ; y $c_{ij}(K)$ es el j (costo) del programa K en ese momento i .

Segunda hipótesis: Cada costo y cada beneficio debe ser conmensurable, posiblemente, en términos monetarios. Hay dos formas de obtener esto: o bien existe un mercado (directo o indirecto); o bien existen compensaciones adecuadas entre cada costo y beneficio con una referencia (costo o beneficio) expresada en términos monetarios.

Tabla 4. Costos y beneficios del programa “De Cero a Siempre”

Costos	Beneficios
Salud	Atención institucional al parto Vacunación Afiliación en salud
Programas ICBF	Modalidades integrales Modalidades no integrales Desayunos infantiles Meta de atención integral a la primera infancia Madres comunitarias
Educación	Atención integral PAIPI Formación de agentes educativos Matricula en jardín y prejardín Matricula en transición
Cultura	Bibliotecas Ludotecas Casas de la cultura
Prosperidad social	Familias en acción Familias UNIDOS

Fuente: Autoría propia (2021)

Tomemos una pequeña muestra: oferta de atención en primera infancia en el municipio de Manizales

Gráfica 1: Afiliación de niños y niñas menores de 6 años en el municipio de Manizales



Fuente: Alcaldía de Manizales (2020)

Para calcular el equivalente monetario de la afiliación a la primera infancia, es posible considerar el valor en el mercado. En este punto, se podría calcular el valor social neto actual del programa K.

$$NPSV(K) = \sum_{i=1}^T \frac{\bar{b}_i(K) - \bar{c}_i(K)}{(1+r)^i} = \frac{\sum_k h_k b_{ik}(K) - \sum_j p_j c_{ij}(K)}{(1+r)^i}$$

En donde NPSV es el valor social neto actual del programa K, y h_k y p_j representan las compensaciones entre los diferentes costos y beneficios.

Otras hipótesis implícitas son:

1. Cualquier costo y beneficio tiene un precio (hay un mercado directo o proxy donde esto es fijo).
2. Los costos y los beneficios se pueden compensar entre sí.

3. Otras generaciones se beneficiarán del programa como se hace hoy (en caso de que el horizonte temporal abarque varias generaciones).

4. Hay incertidumbre en cuanto a los resultados del programa.

El siguiente es el resumen del procedimiento de evaluación:

1. Se identifica un conjunto de costos potenciales del programa.

2. Se identifica un conjunto de beneficios potenciales del programa.

3. Se establecen precios apropiados para cada costo y para cada beneficio (para ello se debe contar con las cifras oficiales de la administración).

4. Se establecen las compensaciones apropiadas entre los diferentes costos y beneficios.

5. Se vislumbra un horizonte de tiempo apropiado dentro del cual el programa debe ser evaluado.

6. Se elige una tasa de descuento adecuada para homogeneizar los costos y beneficios futuros a los precios actuales.

7. Se calcula el valor social neto actual y las compensaciones entre los diferentes costos y beneficios.

Lamentablemente la administración local del municipio de Manizales no ha publicado las cifras totales invertidas en los beneficios derivados de los costos del programa evaluado.

En cuanto a resultados, meramente hipotéticos, sin valores, tenemos:

1. Si $NPSV(K) > 0$, el programa K es socialmente rentable.

2. La relación $\frac{B(K)}{C(K)}$ (en donde B(K) son los beneficios globales con descuento y C(K) los costos descontados totales que representan la eficacia del programa): si es superior a 1, entonces el programa es socialmente eficaz.

3. Sin embargo, la clasificación NPSV y la efectividad pueden ser diferentes para el programa en cuestión.

El análisis de costo-beneficio del programa “De Cero a Siempre”, en la ciudad de Manizales, afirma que para tener una sociedad con más inclusión y menos pobreza hay que implementar una serie de estrategias que beneficien a la primera infancia; tomemos como muestra estas 4 estrategias x, y, z, w, del costo educación, por ejemplo.

Tenemos, entonces:

1. $d_e(x)$ = atención integral PAIPI.
2. $d_e(y)$ = formación de agentes educativos.
3. $d_e(z)$ = matrícula en jardín y prejardín.
4. $d_e(w)$ = matrícula en transición.

Las preferencias expresadas podrían ser, por ejemplo:

$$d_e(x) \succ d_e(y) \succ d_e(z) \sim d_e(w)$$

Una posible representación numérica podría ser:

$$he(x) = 3, he(y) = 2, he(z) = he(w) = 1$$

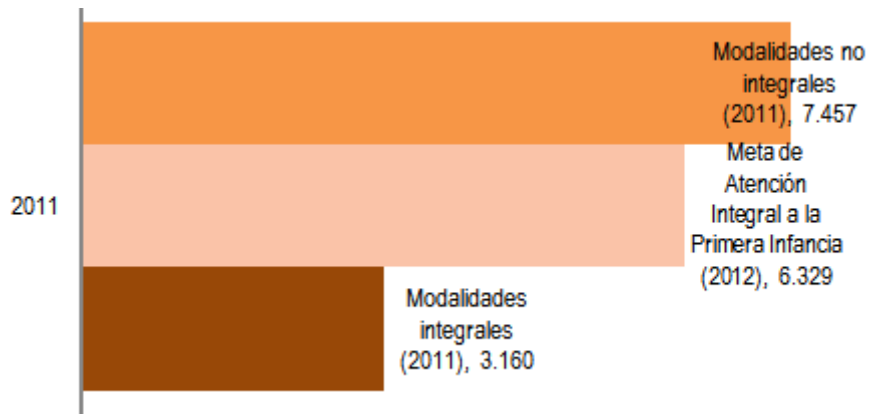
En resumen, este proceso hasta ahora presenta las alternativas; identificamos sus consecuencias; estas consecuencias están ordenadas, usando las preferencias del implementador y calculamos la función de valor que mide las diferencias de las preferencias (para cada estrategia).

El problema es que no fue posible comparar cada una de las estrategias o beneficios de cada costo con las estrategias de los otros costos (por ejemplo, las diferencias de preferencias entre vacunación con desayunos infantiles).

Hasta el momento, la administración local solo ha comparado entre beneficios o estrategias de un mismo costo tal como lo muestran las siguientes gráficas de años anteriores:

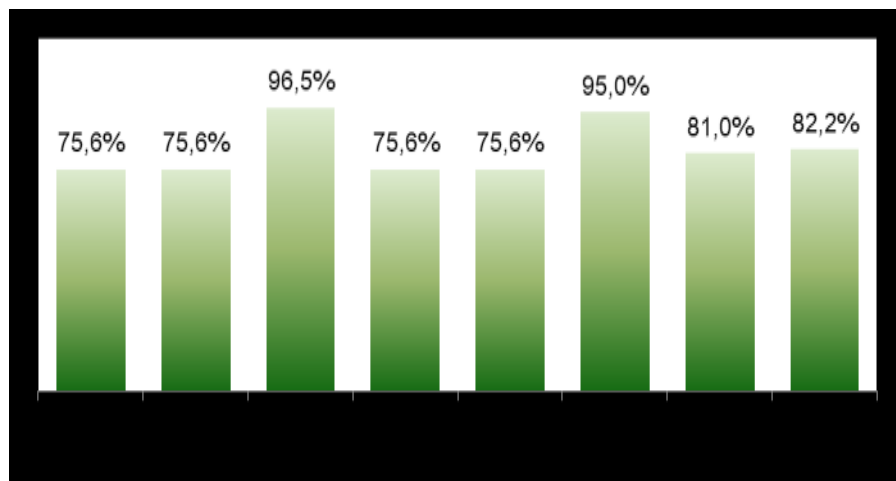
Gráfica 2. Atención a la primera infancia ICBF. Fuente: Alcaldía de Manizales.

Gráfica 2: Atención a la primera infancia ICBF



Fuente: Alcaldía de Manizales (2020)

Gráfica 3: Coberturas de vacunación en el municipio de Manizales



Fuente: Alcaldía de Manizales (2020)

Al mismo tiempo, se debe tener en cuenta la idea intuitiva de que para un determinado implementador ciertos beneficios son más importantes que otros.

De este proceso de evaluación es posible segregar las siguientes hipótesis derivadas: Cada costo es separable; los beneficios de cada costo son independientes; los beneficios en cada costo se pueden medir en términos de diferencias; los buenos valores de un costo pueden compensar los pésimos valores en otro.

Bajo las hipótesis anteriores es posible construir un valor global de la función $U(x)$, de la siguiente manera:

$$U(x) = \sum_j u_j(x)$$

Y en caso de que se use un valor normalizado (en el intervalo $[0, 1]$) marginal del valor de la función \bar{U}_j , entonces:

$$U(x) = \sum_j w_j \bar{u}_j(x)$$

En donde w_j debe representar la importancia de la función marginal; si $h_j(x)$ representa los valores ordinales del costo j , entonces:

$$u_j(d_j(x)) = 0 \text{ donde } d_j(x) \text{ es el peor valor de } h_j$$

Y en caso de que se usen funciones de valor normalizadas, entonces:

$$u_j(d_j(\dot{x})) = 1 \text{ donde } d_j(\dot{x}) \text{ es el mejor valor de } h_j$$

Por último, este es el protocolo estándar para la evaluación (de contar con las cifras correctas oficiales de la administración): (i) se fija una dimensión arbitraria como referencia para la cual la función de valor será lineal (no hay pérdida de generalidad al hacerlo); (ii) se fija una cantidad de unidades para sumergir por completo el valor de referencia de la función, bajo la fijación de la unidad de valor U_1 ; una pregunta de indiferencia para encontrar los valores equivalentes para cada costo; (iv) los segmentos entre los valores equivalentes formarán las otras funciones de valor; (v) la relación de unidades utilizadas para describir cada función de valor con respecto a las unidades para la referencia establece el intercambio entre los costos; (vi) esta relación nos dará la eficacia del programa.

En suma, y tan pronto como se construyen las funciones de valor, es posible llevar a cabo las llamadas ponderaciones entre funciones para medir la eficacia. Sin embargo, estas no existen de manera independiente, por lo que no sería correcto pedirle al evaluador que las exprese. Al hacer esto, tendríamos el resultado final de la evaluación.

7.3 El enfoque del derecho humano a la protección social de los niños en las políticas públicas

La experiencia de pobreza y vulnerabilidad de los niños difiere de la de los adultos. No solo son más vulnerables a la desnutrición y las enfermedades, sino que también dependen más de los demás para recibir apoyo y protección. De igual manera corren un mayor riesgo de explotación, abuso (incluido el sexual) y opresión al trabajo. La desnutrición, la falta de atención médica y los bajos niveles de educación tienen consecuencias perjudiciales a largo plazo en el desarrollo cognitivo, sensoriomotor y socioemocional que no solo privan al propio niño de su derecho a la vida, sino que también afectan negativamente a la sociedad en general.

Al prestar más atención a la importancia de la protección social para mejorar los indicadores de desarrollo humano, especialmente entre los niños, es importante recordar que para garantizar sus derechos es necesario establecer políticas públicas efectivas. El derecho a la protección social está consagrado en varios instrumentos internacionales de derechos humanos, incluida la Convención sobre los Derechos del Niño que estipula en su articulado: “los Estados Partes se comprometen a asegurar al niño la protección y el cuidado que sean necesarios para su bienestar” (artículo 3, numeral 2); “los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social” (artículo 27, numeral 1); “los Estados Partes adoptarán todas las medidas administrativas, legislativas y de otra índole para dar efectividad a los derechos reconocidos en la presente Convención” (artículo 4).

Bajo un enfoque basado en los derechos humanos, las políticas públicas derivadas de los programas de protección social están ancladas a un sistema de derechos y sus correspondientes obligaciones establecidas por el derecho internacional. Además, un enfoque basado en los derechos humanos exige la clara identificación de los titulares de derechos y sus derechos, así como los correspondientes titulares de deberes y sus obligaciones; con el fin de fortalecer las capacidades de los titulares de derechos para hacer sus reclamos y las de los titulares de deberes para cumplir con sus obligaciones (ACNUDH, 2006).

En este sentido la protección social sensible a los niños se define por programas que apuntan a maximizar los resultados de su desarrollo y minimizar los posibles efectos secundarios no intencionados en ellos. Con este fin, el diseño, la implementación y la evaluación de programas (como es el caso de “De Cero a Siempre”) derivados de políticas públicas deben considerar las vulnerabilidades específicas de las diferentes dimensiones del bienestar de los niños.

Desde la Política de Atención Integral a la Primera Infancia, la perspectiva de reconocimiento, respeto y celebración de la diversidad apunta a la protección integral de los derechos de los niños y las niñas (derechos individuales) y los de sus familias y comunidades (derechos colectivos) [...]. Reconocemos la importancia de ver la diversidad como potencia y posibilidad de disfrute. Desde la idea de “poner a los niños y niñas en el centro”, hemos propuesto entender su complejidad y diversidad. (ICBF, 2017, p. 12-13)

Así pues, las políticas de protección social sensibles a los niños pueden incluir intervenciones directas (enfocadas en los niños) e indirectas (enfocadas en hogares pobres con niños). El diseño de políticas públicas de protección social puede fomentar aún más las sinergias con otros servicios sociales básicos en las áreas de salud, nutrición y educación.

Bastagli et al. (2016), en un estudio realizado sobre la asignación de recursos estatales en políticas públicas, encontraron que a pesar de que existe un gran número de programas de protección social a nivel mundial todavía quedan muchos desafíos por resolver.

Para los citados autores, pocos programas de protección social se dirigen explícitamente a los niños más pequeños (menores de 5 años). Muchos de los programas dirigidos a los niños se limitan a niños en edad escolar o a grupos particularmente vulnerables como, por ejemplo, los huérfanos y aquellos en situación de discapacidad. Si bien muchos programas de protección social apoyan el acceso de los niños a la educación, se encontró que pocos apoyaban directamente el acceso de los niños a la nutrición. Además, en países en vías de desarrollo como el nuestro, hay una clara falta de programas dirigidos a abordar la desnutrición entre los niños en edad preescolar.

En ese mismo orden de ideas, los esquemas de protección social en el país rara vez eran lo suficientemente amplios como para llegar a todos los niños que viven en la pobreza multidimensional enfatizando la necesidad de expandirlos para llegar a todos los niños vulnerables especialmente los menores de 5 años, ya que estos conforman el grupo de edad más privado de programas específicos de protección social.

Un enfoque hincado en los derechos humanos se basa en el entendimiento de que el acceso a la protección social es un derecho humano, en donde es importante destacar que el Estado es responsable de cumplir con ciertas obligaciones y puede ser considerado responsable por ciertas omisiones.

El enfoque de derechos considera la interrelación existente entre políticas públicas y derechos sociales, entendiendo a aquellas más que como simples medios para garantizar el ejercicio efectivo de estos. En realidad, este paradigma considera la política pública social como un derecho en sí mismo. Tal situación implica, en primer lugar, reconocer el papel del Estado como garante del acceso a bienes y servicios colectivos que satisfagan necesidades fundamentales de la población asegurando

una vida digna, y que por su naturaleza no pueden ser dejados bajo la lógica del mercado. (Giménez y Valente, 2010, p. 8)

Para la UNICEF (2013), la protección social de los niños abarca el conjunto de políticas y programas públicos y privados destinados a reducir y eliminar las vulnerabilidades económicas y sociales. En otros casos, se utiliza en un sentido más estricto, refiriéndose solo a las políticas para los menores más pobres y vulnerables.

Desde la adopción de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y la posterior adopción del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC) ha habido mucha controversia sobre el estado de los derechos económicos, sociales y culturales. A menudo, son considerados solo como cuestiones de política. Sin embargo, las leyes nacionales pueden y deben cubrir todas las áreas de derechos, incluidas aquellas que se consideran políticas sociales discrecionales. Al igual que los derechos civiles y políticos, los derechos económicos, sociales y culturales (DESC) imponen obligaciones al Estado. No obstante, la aparente vaguedad de los DESC sigue siendo el principal obstáculo para su aplicación por parte de los tribunales o mecanismos judiciales.

No obstante, la cuestión del contenido y el alcance de un derecho no es un problema exclusivamente relacionado con los DESC. La determinación del contenido de todo derecho, más allá de si éste es clasificado como "civil", "político", "social", "económico" o "cultural", es susceptible de ser calificada como insuficientemente precisa. Esto se debe a que las normas jurídicas son expresadas en términos amplios y, hasta cierto punto, no pueden evitar el uso de un lenguaje general. Así, derechos "clásicos" como el derecho a la propiedad, a la libertad de expresión, al igual tratamiento o el debido proceso enfrentan este obstáculo del mismo modo que los DESC. Empero, esto no ha llevado nunca a la conclusión de que estos derechos

“clásicos” no son derechos, o que no son exigibles judicialmente. (Comisión Internacional de Juristas, 2009, p. 18)

Colombia reconoce los DESC en su Constitución política (específicamente en el capítulo II) y mediante la ratificación de tratados internacionales. Incluso si estas disposiciones legales no siempre son exigibles en los tribunales, proporcionan una guía importante para la política nacional. Una de las reclamaciones clave de un enfoque basado en los derechos humanos es, por tanto, anclar los esquemas de protección social en la legislación nacional. Con base en ello, para la Corte Constitucional:

En el plano del control constitucional, el compromiso del Estado Social de Derecho con la realización de los DESC, ha dado un nuevo significado al papel del juez constitucional y al control de constitucionalidad de las leyes. La acción pública de constitucionalidad no es solamente un mecanismo de control de la función legislativa y del proceso legislativo, sino un mecanismo de protección y garantía de los derechos fundamentales reconocidos en la Carta, incluidos los derechos económicos, sociales y culturales. (Sentencia C-372 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt)

A lo que agrega,

...la actividad judicial ha tenido que adquirir nuevos matices cuando se trata de garantizar la realización de estos derechos, precisamente por la complejidad que en plano jurídico y fáctico implica la satisfacción de estos derechos..., la intervención del juez en el diseño de remedios colectivos y en la verificación del cumplimiento de sus decisiones, y su interacción con las autoridades para buscar alternativas que conduzcan a la garantía efectiva, ha sido primordial. (Sentencia C-372 de 2011. Magistrado Ponente: Jorge Ignacio Pretelt)

Además de un marco legal y jurisprudencial sólido, la protección social debe integrarse en una estrategia nacional de políticas públicas. Estas pueden ayudar a garantizar el compromiso institucionalizado a largo plazo y evitar la fragmentación y la falta de coordinación entre los diferentes programas y actores. No es necesario decir, sin embargo, que la sola

existencia de una ley no es una garantía ni un requisito indispensable para la implementación de los programas de protección social. Pues las condiciones socioeconómicas y fiscales de un país, así como las disputas políticas, son determinantes para la implementación precisa y rápida de estos programas.

Las garantías constitucionales proporcionan una base importante para que los actores clave impulsen el derecho a la protección social. Las disposiciones constitucionales son especialmente relevantes cuando proporcionan la base para los fallos judiciales.

En Colombia, por ejemplo, la Corte Constitucional dictaminó que:

...la fundamentalidad de los derechos no depende —ni puede depender— de la manera como estos derechos se hacen efectivos en la práctica. Los derechos todos son fundamentales pues se conectan de manera directa con los valores que las y los constituyentes quisieron elevar democráticamente a la categoría de bienes especialmente protegidos por la Constitución. Una cosa es la fundamentalidad de los derechos y otra —muy distinta— la aptitud de hacerse efectivos tales derechos en la práctica o las vías que se utilicen para ese fin. (Sentencia T-016 de 2017. Magistrado Ponente: Humberto Sierra Porto)

En la región, no se ha reportado ningún caso similar. El alcance y la fuerza del derecho a la protección social de los niños, en especial de los menores de 5 años, puede variar significativamente entre dos conjuntos de obligaciones estatales: (i) una obligación impuesta directamente al Estado (“el Estado garantizará”); (ii) como un derecho individual (“todo niño menor de 5 años tiene derecho a”).

En esta línea argumentativa, para Giménez y Valente (2010),

Un aspecto innovador del enfoque de derechos es que apunta hacia el establecimiento de obligaciones positivas lo cual significa avanzar en la definición de aquello que el Estado debe hacer. Este elemento cobra importancia en la medida en que se comprende que los derechos sociales implican básicamente (aunque no solamente) obligaciones de hacer, por lo que se les denomina comúnmente

«derechos-prestación» en contraposición a los «derechos-autonomía» como derechos generadores de obligaciones negativas. Es desde esta lógica que los derechos humanos surgen como guías para las políticas públicas, facilitando el proceso de materialización de los derechos y fortaleciendo el funcionamiento de las instituciones del Estado mediante la participación activa de la ciudadanía. (p. 8)

Si bien este tipo de disposiciones pueden ayudar a proporcionar una orientación general para la formulación de políticas públicas y fortalecer el objetivo de garantizar los derechos de los niños, las estrategias de protección social pueden desempeñar un papel importante para traducir estos derechos a la práctica al proponer acciones concretas. Aunque las estrategias de política no son legalmente vinculantes, si pueden ayudar a aumentar el compromiso general del Estado con la política. Cuando son respaldadas y seguidas por todas las instituciones estatales y los entes territoriales, es posible evitar la fragmentación y la falta de coordinación entre los diferentes programas y actores. A nivel de programas, como es el caso “De Cero a Siempre”, también puede ayudar a garantizar el compromiso institucional a largo plazo y proporcionar recursos financieros y humanos adecuados. Además, una estrategia común puede ayudar a mejorar la legitimidad institucional.

La adopción de políticas públicas centradas en los niños puede considerarse un paso importante hacia el fortalecimiento de los derechos de los niños en un país. Un enfoque de la protección social basado en los derechos humanos requiere, entre otros, el establecimiento de programas de protección social en marcos legales integrales que deriven en políticas públicas eficaces. En ausencia de marcos legales sólidos, los programas son vulnerables a la manipulación política y los cambios en las prioridades cortoplacistas de los gobiernos. Además, los marcos legales pueden ayudar a aumentar la responsabilidad y la transparencia del programa. Abordar las brechas reglamentarias puede ayudar a reducir los errores de exclusión y lograr una mayor cobertura de los programas, en especial entre los niños. Por ello la

protección social sensible a los niños debe promoverse como un derecho idealmente respaldado por una base legal y constitucional, y no meramente como caridad.

8 Conclusiones

Hoy en día, el estudio de las políticas públicas es un componente bien establecido; además de tener una literatura altamente especializada y multidisciplinar. Una de las preguntas a futuro, es si ese eclecticismo que ha caracterizado el desarrollo de esta área de estudio en los últimos años persistirá o si existirá el desarrollo de un paradigma para los estudios sobre política.

Hay que continuar con un enfoque más ecléctico, enfatizando la variedad de medios alternativos para abordar las mismas inquietudes y aprender desde esas múltiples perspectivas. Por esto, el futuro de los estudios de política debe ser más comparativo. Dicho esto, empero, se debe tomar conciencia de la persistencia de los diversos estilos de política y de los problemas de políticas públicas en su implementación que no pueden subsumirse bajo un mismo esquema teórico.

Mirando hacia atrás, en la discusión hasta el momento, parece que hay una serie de características generales que en gran medida determinan la comprensión de las políticas públicas: (i) la optimización del uso de recursos escasos puede ser problemática en las políticas, ya que no es el único criterio que los tomadores de decisiones o formadores tienen en consideración cuando estas se diseñan; (ii) las políticas públicas se ocupan en gran medida de la satisfacción de problemas y necesidades, la política está cansada de optimizar porque se basa en una idealización racionalista del proceso político. De ahí, la racionalidad limitada en las administraciones que parece capturar gran parte de la toma de decisiones políticas bajo incertidumbre y contingencias complejas; (iii) el análisis de evaluación revela la importancia de lo institucional y organizacional dentro del proceso de implementación de políticas. Preguntas sobre por qué la implementación de una política fue exitosa o no, no se pueden responder completamente sin tener en cuenta esos contextos. Dichos contextos, son cruciales para dar sentido a la evaluación de una determinada política.

No obstante, si los esfuerzos de la implementación no están destinados al fracaso, por lo menos se enfrentan a graves dificultades. Del análisis del concepto de implementación se deduce que este es un fenómeno complejo que requiere la correlación de diversas variables: objetivos y programas; políticas y resultados; formador(es) e implementador(es); lo que se pretende debe ser real en el mundo y los implementadores deben respaldar la política con recursos y una acción adecuada.

Sin embargo, decir que una serie de hechos deben ser ciertos antes de que haya una implementación no es motivo suficiente para un escepticismo general sobre la posibilidad de llevarla a cabo. Los argumentos teóricos que se han aducido en el sentido de que el concepto de implementación es internamente inconsistente o que solo sirve para señalar su inviabilidad argumenta a favor de los límites de la implementación de cada política. Estos argumentos teóricos difícilmente pueden sostenerse si se examinan de cerca en la práctica.

De esa manera, es posible introducir conceptos básicos claros y consistentes en el análisis de la implementación, del mismo modo su éxito parece ser un posible fenómeno real. La implementación de toda política es una función de la medida en que el formador y el implementador reconocen o controlan sus condiciones y las del azar.

Aquí, se pretende que el análisis de implementación tenga relevancia directa para la formulación y evaluación de políticas públicas. La perspectiva de la implementación se centra en lo que sucede con una decisión política una vez que esta se promulga; de igual manera está orientada hacia la comprensión de las últimas etapas del proceso de decisión, generalmente denominado ejecución de políticas, incluyendo como parte crucial la evaluación de las consecuencias de los resultados con respecto a los objetivos propuestos.

Por esto, es vital para el análisis de implementación distinguir entre: (i) un entendimiento del proceso de toma de decisiones y la interpretación de los resultados y (ii) las lecciones prácticas sobre política a ser aprendidas. El paso de (i) —comprensión y evaluación de la

ejecución de la política— a (ii) —recomendaciones acerca de la política— de ninguna manera es automático.

Finalmente, y considerando la gran variedad de estudios sobre implementación, no es de extrañar que no exista una metodología recurrente y paradigmática de la perspectiva de implementación; de allí su eclecticismo. Dada la naturaleza de los procesos de implementación, tampoco sorprende esto.

De hecho, los estudios sobre implementación tienden a pertenecer al conjunto de análisis que utilizan métodos débiles por preferencia. Con base en lo anterior, la evaluación de políticas a veces se centra meramente en un razonamiento estadístico. Por tanto, la perspectiva de evaluación que ofrece esta investigación a través de un análisis de caso, como ejemplo, es mucho más fuerte y contundente.

Se advierte entonces que, si bien no hay promoción de la inclusión como criterio de la seguridad alimentaria respecto de desarrollo, sí existe un cumplimiento en la ejecución de la política pública en la cual se requiere priorizar dicho criterio para la realización de los objetivos de la primera infancia. Entonces, del análisis de la política pública “De Cero a Siempre”, se deduce la necesidad de su aplicación para garantizar el mejoramiento y la inclusión social.

La estrategia “de cero a siempre” se convierte en política pública debido al impacto social en una etapa clave del desarrollo humano, permitiendo así una atención integral desde un marco focalizado en el cual se requiere promover y reforzar su ejecución, por lo que, a manera generalizada, se puede esperar un mejoramiento en los denominados enfoques de gestión del desarrollo y crecimiento integral de los infantes, desde el punto de vista del niño como un todo integral, conforme el concepto establecido en la Ley 1804 de 2016.

9 Referencias bibliográficas

- ACNUDH. (2006). *Preguntas frecuentes sobre el enfoque de derechos humanos en la cooperación para el desarrollo*. Nueva York, Estados Unidos: ACNUDH.
- Barrett, S. and Fudge, C. (1981). *Policy and Action: Essays on the Implementation of Public Policy*. London, England: Routledge.
- Bastagli, F. et al. (2016). *Cash transfers: What does the evidence say? A rigorous review of programme impact and of the role of design and implementation features*. London, England: Overseas Development Institute.
- Bevir, M. (2012). *Governance: A Very Short Introduction*. Oxford, England: Oxford University Press.
- irkland, T. (2015). *An Introduction to the Policy Process: Theories, Concepts, and Models of Public Policy Making*. London, England: Routledge.
- Chait, R. and Ryan, W. (2004). *Governance as Leadership: Reframing the Work of Nonprofit Boards*. New York, USA: Wiley.
- Comisión Internacional de Juristas. (2009). *Los tribunales y la exigibilidad legal de los derechos económicos, sociales y culturales*. Ginebra, Suiza: Comisión Internacional de Juristas.
- D`Ancona, C. (2015). *Metodología Cuantitativa: Estrategias y técnicas de investigación social*. Madrid: Síntesis.
- Darvish-Lecker, T. and Eckstein, S. (1991). Optimizing foreign loan conditions for a public sector project. *Journal of Policy Modeling*, 13 (4), 529-550.
- Elmore, R.F. (1982). Backward Mapping: Implementation Research and Policy Decisions. En Williams, W., Elmore, R.F. and J.S. Hall et al. (Ed.). *Studying Implementation* (pp. 18-35). New Jersey, USA: Chatham House.
- Fischer, F. (1995). *Evaluating Public Policy*. Chicago, USA: Nelson-Hall.
- Flick, U. (2015). *El diseño en la investigación cualitativa*. Madrid: Morata.

- Giménez, C. y Valante, X. (2010). El enfoque de los derechos humanos en las políticas públicas: ideas para un debate en ciernes. *Cuadernos del Cendes*, 27 (74), 1-16.
- Hutchinson, P. (2009). *Shame and Philosophy: An Investigation in the Philosophy of Emotions and Ethics*. Basingstoke, United Kingdom: Palgrave Macmillan.
- ICBF. (2017). *Manual operativo. Modalidad familiar para la atención a la primera infancia*. Bogotá, Colombia: ICBF.
- Jaramillo, M. and Alcázar, L. (2015). *Impact evaluation and policy decisions: Where are we? A Latin American think tank perspective*. Lima, Peru: GRADE.
- Kapsali, M. (2011). How to Implement Innovation Policies through Projects Successfully. *Technovation*, 31 (12), 615-626.
- Klijn, E.H. and Koppenjan, J.F.M. (2000). Foundations of a network approach to governance. *Public Management and Policy Networks*, 2 (2), 135-158.
- Kraft, M. and Furlong, S. (2017). *Public Policy: Politics, Analysis, and Alternatives*. Washington, USA: CQ Press.
- Levi-Faur, D. (2014). *Handbook on the Politics of Regulation*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Pub.
- Lindblom, C. and Woodhouse, E. (1992). *Policy Making Process*. New Jersey, USA: Prentice Hall.
- Mandell, M. (2001). *Getting Results Through Collaboration: Networks and Network Structures for Public Policy and Management*. Westport, USA: Praeger.
- Mazmanian, D. and Sabatier, P.A. (1989). *Implementation and Public Policy*. Oxford, USA: UPA.
- Mendoza, V. (2003). Hermenéutica crítica. *Razón y Palabra*, 34. Recuperado de <http://www.razonypalabra.org.mx/antecedentes/n34/vmendoza.html>.
- Merriam, S. (1988). *Case study research in education. A qualitative approach*. San Francisco: Jossey-Bass. San Francisco: Jossey-Bass.
- Monje, C.A. (2011). *Metodología de la investigación cuantitativa y cualitativa. Guía didáctica*. Neiva, Colombia: Universidad Surcolombiana.

- Morris, J.C. and Miller-Stevens, K. (2017). *Advancing Collaboration Theory: Models, Typologies, and Evidence*. New York, USA: Routledge.
- Nagel, S. (2002). *Handbook of Public Policy Evaluation*. London, England: SAGE Publications.
- Parsons, W. (1995). *Public Policy*. Aldershot, United Kingdom: Edward Elgar.
- Parsons, W. (2008). *Redesigning Public Policy: New Directions in Postpositivist Theory and Practice*. Cheltenham, United Kingdom: Edward Elgar Pub.
- Peters, G. (2011). *Institutional theory in political science: The new institutionalism*. London, England: Continuum.
- Presidencia de la República. (s.f.). *Atención integral: prosperidad para la primera infancia. De Cero a Siempre*. Bogotá, Colombia: Presidencia de la República.
- Rawlings, L.B. and Rubio, G.M. (2002). *Evaluating the Impact of Conditional Cash Transfer Programs: Lessons from Latin America. Draft, Human Development Network, Latin America and Caribbean region*. Washington, USA: World Bank.
- Rogers, P. (2012). *Introduction to Impact Evaluation*. New York, USA: The Rockefeller Foundation.
- Ruiz, J. (2012). *Metodología de la investigación cualitativa*. Bilbao: Universidad de Deusto.
- Sabatier, P.A. and Weible, C. (2017). *Theories of the Policy Process*. London, England: Routledge.
- Sánchez, A. (2001). El método hermenéutico aplicado a un nuevo canon: Hacia la autorización de la producción escrita de los estudiantes de inglés. *CAUCE Revista de Filosofía y su Didáctica*, 296.
- Sandfort, J. and Moulton, S. (2014). *Effective Implementation in Practice: Integrating Public Policy and Management*. New York, USA: Jossey-Bass.
- Simon, C. (2009). *Public Policy: Preferences and Outcomes*. London, England: Routledge.
- Theodoulou, S. and Kofinis, C. (2004). *The Art of the Game: Understanding Policy Making*. New York, USA: Thomson Wadsworth.

- Theodoulou, S. and Cahn, M. (2012). *Public Policy: The Essential Readings*. London, England: Pearson.
- UNICEF. (2013). *The State of the World's Children 2013—Children with Disabilities*. New York, USA: UNICEF.
- Vain, P. (2012). El enfoque interpretativo en la investigación educativa: Algunas consideraciones teórico-metodológicas. *Educación*, 37-45.
- Weber, M. (2002). *The Protestant Ethic and the Spirit of Capitalism: And Other Writings*. New York, USA: Penguin Classics.
- Williams, W. (1980). *The Implementation Perspective: A Guide for Managing Social Service Delivery Programs*. Berkeley, USA: University of California Press.
- Williams, W. (1982). *Studying implementation: Methodological and administrative issues*. New Jersey, USA: Chatham House.
- W.K. Kellogg Foundation. (1998). *Evaluation Handbook*. Battle Creek, USA: W.K. Kellogg Foundation.
- World Bank. (2002). *Monitoring and Evaluation: Some Tools, Methods and Approaches*. Washington, USA: World Bank.