



El reto de evaluar políticas con enfoque de derechos

Carlos Ricardo Aguilar Astorga

Profesor – investigador de la Universidad Autónoma
Metropolitana Unidad Lerma (UAM-L)

Ángel Mundo López

Profesor – investigador de la Universidad Autónoma
Metropolitana Unidad Xochimilco (UAM-X)

RESUMEN

Los derechos humanos son muy específicos para su aplicación, pues requieren tomar en cuenta sus principios de aplicación (contenidos mínimos, progresividad, máximo uso de recursos disponibles), sus elementos esenciales (disponibilidad, accesibilidad, calidad, aceptabilidad), principios rectores (universalidad, interdependencia, indivisibilidad, progresividad), principios transversales (igualdad y no discriminación, participación, coordinación intergubernamental, exigibilidad - justiciabilidad) y, obligaciones (respetar, proteger, garantizar, promover); para posibilitar todo ello en la evaluación, ésta no debe estar separada de las demás fases de la política pública, sino hacerlas realmente consubstanciales. Esto posibilita que haya una multiplicidad de actores más democráticas y más plural que dé cuenta de la enorme complejidad de los problemas públicos. De este modo, el enfoque de derechos en la evaluación permite concebir la política pública como un sistema cuyas partes no pueden estar separadas, haciendo posible que la acción pública pivotee no únicamente en la presupuestación sino en la planeación para la resolución de problemas públicos.

PALABRAS CLAVE: Enfoque de derechos humanos, evaluación, problema público

ABSTRACT

Human rights are very specific for their application, since they require taking into account their principles of application (minimum content, progressiveness, maximum use of available resources), their essential elements (availability, accessibility, quality, acceptability), guiding principles (universality, interdependence, indivisibility, progressiveness), cross-cutting principles (equality and non-discrimination, participation, intergovernmental coordination, enforceability - justiciability) and obligations (respect, protect, guarantee, promote); to make all this possible in the evaluation, the latter should not be separated from the other phases of public policy, but rather make them truly consubstantial. This makes it possible to have a more democratic and plural multiplicity of actors that accounts for the enormous complexity of public problems. Thus, the rights-based approach to evaluation makes it possible to conceive of public policy as a system whose parts cannot be separated, making it possible for public action to pivot not only on budgeting but also on planning for the resolution of public problems.

KEYWORDS: Human rights approach, evaluation, public problem.

El reto de evaluar políticas con enfoque de derechos

Carlos Ricardo Aguilar Astorga |
Ángel Mundo López

INTRODUCCIÓN

Desde hace ya algunos lustros, la evaluación de políticas ha cobrado cada vez mayor relevancia en México. Gracias a ello, distintos actores manifiestan en público la importancia que aquella guarda en la búsqueda de mejores decisiones, aunque muchos de ellos no actúen conforme a dicha postura, como lo resalta Thoenig (en Maldonado y Pérez, 2018, p. 272).

El reconocimiento manifiesto hacia la evaluación ha traído consigo un incremento considerable en el número de evaluaciones que se realizan, tanto a nivel federal como en las distintas entidades del país. De acuerdo con Carola Conde, hasta el 20 de agosto de 2020 se contabilizaban 4 mil 507 documentos de evaluación, tan solo por parte del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (aunque como aclara la autora, no todos estos documentos sean evaluaciones en el sentido formal de la palabra) (en Cardozo, 2021, p. 138).

Aunque lo anterior podría parecer, *a priori*, una buena noticia; existen ciertas reservas, pues todavía permanecen diversos retos por resolver, entre los que podemos mencionar: la confrontación entre los distintos paradigmas metodológicos (pues, aunque desde fines del siglo pasado algunos autores decretaron el fin de la guerra de los paradigmas, la realidad es que el enfoque cuantitativo sigue siendo hegemónico, soslayando los importantes aportes que las técnicas cualitativas ofrecen); el que las evaluaciones realmente coadyuven a la mejora de la acción pública (es decir, que sus resultados

sean utilizados); que sirvan como ejercicios de rendición de cuentas (y no solo se aboquen a ejercicios informativos); y, por último (únicamente para no exceder el espacio de este trabajo), la posibilidad de evaluar las políticas desde un enfoque de derechos.

En este trabajo pondremos especial énfasis en estos retos intentando establecer la relación que guardan todos ellos, anteponiendo que el enfoque de derechos se presenta como un eje articulador entre todos ellos.

La exposición se realizará de la siguiente manera: en un primer apartado se describirá conceptualmente a la evaluación, comprendiéndola como parte de un proceso en el que desempeña un papel fundamental señalando la terminación o a la reformulación de la política (que es lo más común), no obstante, esta decisión debe enmarcarse dentro de un proceso que la supera, pues, el aumento de evaluaciones al que hacíamos referencia se puede ver imbuido en un proceso de estandarización que puede ocasionar que la propia evaluación pierda de vista parte de sus propósitos. En el siguiente apartado buscaremos reafirmar el propio significado y sentido de la evaluación, pues, para hacer un parangón que raya en el reduccionismo, el intento de evaluar los aprendizajes en un cierto nivel escolar no se reduce a la aplicación de un cuestionario, sino a todo un proceso que involucra la planeación de la propia evaluación, su aplicación, el análisis de los resultados, la valoración de los propios aprendizajes, y la emisión de las recomendaciones, por tanto, ¿no resulta sumamente complejo pero a la vez limitado querer reducir la evaluación a uno de sus componentes como lo es la evidencia (palabra muy en boga en los últimos años)? En la última parte buscamos identificar los vacíos que todavía existen para impulsar una evaluación con enfoque de derechos, por lo que, recuperando una propuesta de Aguilar (2021) se esbozan algunas perspectivas que son necesarias para llevar a cabo dichos ejercicios, pues, ¿qué acaso los derechos humanos, aunque parezca olvidarse, no deben garantizarse desde una perspectiva universal, interdependiente, indivisible y progresista?

LA EVALUACIÓN DENTRO DEL CICLO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Como se mencionaba en la introducción, la evaluación forma parte de todo un proceso que se conoce comúnmente como el ciclo de las políticas, y como sucede con gran parte de las teorizaciones en ciencias sociales, no se cuenta con un consenso que establezca un número determinado de fases y etapas. Desde una perspectiva simplificadora podríamos hablar de tres grandes fases: formulación, implementación y evaluación. En la primera de ellas existen a su vez etapas, como la de identificación del problema, la puesta en la agenda pública, la definición de alternativas, decisión, etcétera.

Aguilar (2010) postula que la política se puede dividir en:

1. Formación de la agenda.
2. Definición del problema público.
3. Hechura o formulación de la política.
4. Decisión o selección entre opciones.
5. Comunicación de la política.
6. Implementación de la política.
7. Evaluación de la política.

Por otro lado, Harguindeguy reduce el ciclo a cinco etapas:

1. Definición de los problemas.
2. Puesta en la agenda.
3. Toma de decisión.
4. Implementación.
5. Evaluación (2015, p. 21).

Para efectos de este trabajo sintetizaremos el ciclo en 4 etapas:

1. Gestación.
2. Formulación.
3. Implementación, y
4. Evaluación.

Independientemente del número de fases que se consideren, la evaluación aparece en último lugar, no necesariamente porque ese sea el lugar que le

Las demandas de la sociedad deben ser confrontadas con las prioridades gubernamentales, así como con las propias capacidades institucionales, una discusión que se encuentra circunscrita a un marco valorativo y cognitivo que posibilita la argumentación de dichos actores

corresponde, ya que, como se habla precisamente de un ciclo, se le debe considerar como un momento que puede reiniciar todo el proceso, ya que cuando se identifican brechas (de pertinencia, de congruencia o de implementación), es deber del evaluador proponer recomendaciones que permitan el rediseño de la política, esto puede suceder de forma drástica o de forma marginal o incremental, que es lo más recurrente.

Pero comencemos desde el principio: la etapa de gestación. En esta etapa, la sociedad manifiesta su descontento con una situación que vulnera su bienestar o la garantía de sus derechos.

En este caso se busca alcanzar una considerable notoriedad que permita que las autoridades coloquen su atención en las problemáticas que generan la inconformidad de ese sector de la sociedad. Aquí es muy importante el uso de distintas estrategias para alcanzar esa notoriedad, primeramente, aludiendo a problemas muy generales, concitando el apoyo de otros grupos, etc. (Harguindeguy, 2015), con la intención de incluir su problema en la agenda pública, en tanto que las autoridades establecerán distintos mecanismos que impidan la entrada de más temas.

En caso de dar entrada a un nuevo tema, es necesario, primeramente, una definición adecuada de los problemas, lo que permitirá, en la fase de formulación, impulsar acciones (con una perspectiva de derechos humanos), que sean integrales e interdependientes, pero para ello se requiere tomar en cuenta lo que dicen Cohen y Martínez (s.f.), los problemas públicos no son la ausencia de una solución o de un bien o servicio. Debemos recordar que los problemas públicos son una construcción social que, por tanto, requiere de una participación de múltiples actores en su definición. Como puede apreciarse en la figura 1, las demandas de la sociedad deben ser confrontadas con las prioridades gubernamentales, así como con las propias capacidades institucionales, una discusión que se encuentra circunscrita a un marco valorativo y

cognitivo que posibilita la argumentación de dichos actores. Este proceso dará como resultado que no todos los déficits sociales se convertirán en problemas públicos, pues hará falta establecer esa definición que permita hacer operacionalizable las propuestas de solución.

Figura 1. El problema público



Fuente: elaboración propia adaptada de Mundo (2021).

En torno a la formulación, Aguilar menciona que introducir el enfoque de derechos implica: “reformular la observación de las fases de las políticas, pues suponen aspectos más complejos y abstractos como lo son el alcance y disfrute de derechos [...] los cuales, van más allá de medir o valorar aspectos que tienen que ver con bienes y servicios” (2021, p. 21); es decir, debemos recordar que los derechos humanos cuentan con principios que deben ser atendidos cuando se habla del intento por parte de alguna sociedad para garantizarlos, dichos principios son: la universalidad (es decir, competen a todo ser humano), la interdependencia (se trata de una relación complementaria), la indivisibilidad (no puede haber procesos de exclusión) y la progresividad (ningún derecho puede ser conculcado después de haberse disfrutado, además de que los gobiernos deben promover el uso del máximo de los recursos disponibles para dicho propósito) (CNDH, 2018).

Pensemos que los avances en torno al intento de mejorar la acción pública han llevado a generar nuevas herramientas para diseñar líneas de acción más efectivas que, no obstante, muchas de las veces solo se concentran en la atención de una de las causas de un determinado problema. De la misma manera, aunque se hable de políticas integrales, pocas veces se generan sinergias que permitan la complementariedad de las acciones públicas (mucho más cuando el objetivo que se antepone es el de evitar las duplicidades, es decir, evitar que un mismo titular de derechos reciba más de un beneficio público). Todo esto ha llevado, al menos en México, a una multiplicación de acciones pública que buscan tener incidencia en materia social. El Coneval (2022) contabiliza hasta la primera quincena de mayo de 2022 una cantidad de 8 mil 393 programas y acciones de desarrollo social desarrollados por los tres ámbitos de gobierno.

Como se puede observar, la formulación de políticas en los últimos años se ha reducido al ataque atomístico de los problemas por medio de una panoplia de bienes y servicios que, en el mejor de los casos, pueden presentar complementariedades pero no un diseño integral entre distintas líneas de acción, pues no se trata de una acción planeada, dado que los problemas públicos que se pretenden resolver, se definen de forma ambigua (como una mera ausencia de soluciones -es decir, bienes y servicios), lo que impide identificar las relaciones causales que conducen a la situación problemática, ¿o no es acaso lo que sucede con fenómenos como la pobreza, la falta de acceso a alimentos, etcétera, que conducen a justificar cualquier acción por estas causas?

De esta forma, podemos decir que un problema público, como sería el caso de la vulneración del derecho al agua, no es, como muchos actores pudieran considerar,

La carencia de infraestructura (tuberías, máquinas para el bombeo, etc.) o el acceso visto desde su unidad de medida (número de litros para cierto territorio)... Nadie puede dudar que son aspectos importantes, pero nutrir una política pública con el acceso a esos elementos resulta simplemente insuficiente, pues eso nos lleva a obtener insumos que de completarlos no necesariamente garantizan un acceso digno. Tenemos entonces

muchos programas que amplían redes de distribución de agua, captadores pluviales, refuerzo de tuberías, ampliación de contenedores, pero no satisfacen la demanda en términos del derecho humano (Aguilar, 2021, p. 150).

Ahora bien, la definición de las alternativas de solución, de igual forma, deberá considerar todos los principios que rigen el enfoque de derechos, es decir, no se tratará, volviendo al tema del agua, simplemente de que se amplíe la infraestructura hidráulica, pues, si la distribución del líquido no se hace bajo los estándares establecidos en cada sociedad, como el número de litros por persona, la temporalidad de la ministración, la inocuidad, y todo ello sin anteponer como limitante la escasez de los recursos, dado que el principio de progresividad establece la obligación de destinar el máximo de recursos disponibles para tales fines, difícilmente se estaría cumpliendo con dichos estándares.

Si pasamos ahora al tema de la implementación, sabemos que existen dos corrientes de análisis predominantes en este caso: los estudios *top-down*, que inician con la publicación del libro Implementación de Pressman y Wildavski y *The Implementation Game* de Eugene Bardach, así como los estudios *bottom-up*, que le confieren una mayor importancia a las condiciones que experimentan los burócratas de atención primaria. No obstante, debemos considerar que estos estudios consideraban al gobierno como el ente primordial en la implementación de las políticas, aunque los desarrollos teóricos más recientes nos recuerdan que el gobierno no detenta el monopolio del interés público, y que si bien éste es el único ente que cuenta con los recursos necesarios para impulsar políticas de gran envergadura, el éxito de la intervención puede verse interrumpida si no se cuenta con la apropiación de la política por parte de los directamente interesados en su desarrollo, es decir, los beneficiarios, por ende, actualmente se habla de procesos de delegación y de coordinación no solo entre los distintos órdenes de gobierno, sino con los directamente afectados por el problema social, algo que, ciertamente, puede dificultar aún más la implementación de la política, no obstante, es algo necesario si es que se pretenden obtener mejores resultados y no solamente legitimar la acción pública.

En síntesis, el diseño de una política deberá considerar las distintas obligaciones que tienen los Estados en la garantía de los derechos, es decir, respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos. En el caso de la definición de las poblaciones objetivo se deberán considerar los principios rectores, como son: la universalidad (pudiendo considerar

El diseño de una política deberá considerar las distintas obligaciones que tienen los Estados en la garantía de los derechos, es decir, respetarlos, protegerlos, garantizarlos y promoverlos.

de forma alternativa la focalización para alcanzar la universalización de un derecho), la interdependencia (es decir, en materia social, no basta con garantizar el derecho a la salud, pues éste se encuentra muy vinculado con el derecho a la educación, etcétera), la indivisibilidad y la progresividad. Existen también los principios transversales de los derechos humanos, como son el de igualdad y no discriminación, el de participación, el acceso a mecanismos de

exigibilidad, transparencia y rendición de cuentas, entre otros. Finalmente, también es obligatorio tomar en cuenta los distintos principios de aplicación que establecen los contenidos mínimos para garantizar un determinado derecho, así como la prohibición de la regresión (es decir, un derecho ganado y en disfrute no puede ser conculcado bajo ninguna circunstancia), así como el hecho de que ningún gobierno podrá aducir la falta de recursos para evitar avanzar en el cumplimiento de los derechos, pues se deberán destinar el máximo de recursos disponibles. Todos estos aspectos atravesarán tanto las fases de formulación e implementación, y deberán convertirse en el estándar mínimo que los evaluadores deberán considerar al momento de diseñar una evaluación.

LA EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS

Al igual que sucede con la definición de las políticas, con la evaluación también contamos con una multiplicidad de definiciones, por lo que a continuación recuperaremos algunas de ellas.

Comenzaremos por la de Carol Weiss, quien postula que la evaluación es la valoración sistemática de la operación o la determinación de impactos de un programa o política que son comparados con un

conjunto de estándares implícitos o explícitos para contribuir al mejoramiento del programa o política en cuestión (en Maldonado y Pérez, 2018). Cardozo, por su parte establece que la evaluación de políticas consiste en poner a prueba, como si se tratara de una hipótesis, explícita o implícita, si una política o programa de acción han sido capaces o no de provocar los efectos esperados (Cardozo, 2006); en otro trabajo añade que se trata de una “investigación aplicada, de tendencia interdisciplinaria, realizada mediante la aplicación de un método sistemático, cuyo objetivo es conocer, explicar y valorar una realidad, así como aportar elementos al proceso de toma de decisiones, que permitan mejorar los efectos de la actividad evaluada” (Cardozo, 2006, pp. 43-44).¹

La evaluación intenta comparar en qué medida las intervenciones públicas son adecuadas y pertinentes y alcanzan los resultados esperados en el combate a los problemas que les dieron origen, ofreciendo una argumentación sustentada que puede permitir corregir los posibles fallos o vacíos en el diseño o la implementación de toda política o programa.

En resumen, podemos decir que la evaluación intenta comparar en qué medida las intervenciones públicas son adecuadas y pertinentes y alcanzan los resultados esperados en el combate a los problemas que les dieron origen, ofreciendo una argumentación sustentada que puede permitir corregir los posibles fallos o vacíos en el diseño o la implementación de toda política o programa.

Las definiciones ofrecidas ponen el acento en la aplicación sistemática de un método, o en el objetivo de aportar información que permita mejorar los efectos de las políticas, como si la evaluación se encontrara libre de cualquier tipo de influencias que pudieran sesgar los resultados, pero, como dice Weiss (en Delahais et al., 2021), no se trata de un campo completamente aséptico y tampoco se trata de una actividad meramente técnica, sino que ella se encuentra sujeta a diversos estímulos provenientes de múltiples frentes, tal y como puede apreciarse en el diagrama 1.

¹ La Sociedad Francesa de Evaluación también ofrece una definición que dice que “L'évaluation vise à produire des connaissances sur les actions publiques, notamment quant à leurs effets, dans le double but de permettre aux citoyens d'en apprécier la valeur et d'aider les décideurs à en améliorer la pertinence, l'efficacité, l'efficience, la cohérence et les impacts” (Delahais, et. al, 2021).

Por consiguiente, es necesario dejar en claro que las evaluaciones no deben diseñarse y proyectarse en el vacío. Deben ser comprendidas en un espacio y tiempo determinado, en donde no solo dependen de los promotores, sino también del contexto internacional, del nacional, así como de los requerimientos y limitantes a los que la circunscriben los propios promotores, como pueden ser la disponibilidad de los recursos, o bien, los objetivos que se persiguen. No tomar en consideración estos aspectos puede conducir a la aplicación de ejercicios evaluativos fuera de contexto o que no terminen respondiendo a los objetivos para los que, presuntamente se enfocan.

Diagrama 1



Fuente: Cardozo y Mundo (2012, p. 45).

Cabe especificar que uno de los factores que en México han ayudado a la multiplicación de las evaluaciones ha sido la generación de términos

de referencia estandarizados que, no obstante, pueden no ser los más apropiados por las razones que acabamos de describir, por tanto, lo más adecuado sería generar términos de referencia específicos, tomando en consideración los problemas que se buscan resolver, los objetivos que el programa persigue, la población objetivo a la cual se dirigen los apoyos, bienes y servicios, etcétera. No hacerlo de esta manera nos puede conducir a un escenario en el que se considere que la evaluación se convierte en principio, medio y fin, y no parte de un ciclo, el ciclo de las políticas al cual ya se hizo referencia.

Ahora bien, como lo plantea Aguilar Astorga, la evaluación no es un campo independiente, sino una fase que se relaciona no solo con la implementación y el diseño, sino con la forma en que se planteó el problema público, que, se ve inmerso en marcos cognitivos, como con los positivistas que se centran en lo económico-financiero de la operación de la política pública y no, como sucede en las visiones constructivistas, con lo político-sociológico del problema público (2021).

Ahondando un poco más:

Evaluar con enfoque de derechos no implica meramente verificar si determinada política tiene un diseño que en su funcionamiento interno es coherente, o si logra o no proporcionar los bienes y servicios planteados, tampoco es que únicamente observe si hubo impacto entendido como los cambios deseables en los niveles de bienestar; sino que, retomando los derechos humanos como criterios orientadores, da cuenta de cómo se logra o no la dignidad humana desde la acción gubernamental. En suma, lo que aquí importa es verificar el grado de cumplimiento de los estándares internacionales de derechos humanos y dar cuenta de la habilitación y disfrute con otros derechos (interdependencia) (Aguilar, 2021, p. 168).

Tipos de evaluación

La evaluación se ordena en distintos tipos;² a continuación, describiremos las más conocidas:

Por la temporalidad de aplicación:

- **Ex ante o a priori:** generalmente es la que se aplica para la elaboración de los diagnósticos que proveen información para la formulación de los proyectos, programas y políticas. Permite identificar las relaciones causales, magnitudes de afectación, etc.
- **Ex post o a posteriori:** es la evaluación que se aplica después de que la línea de intervención ha sido puesta en operación y busca identificar los cambios, impactos o brechas que se presentan (*mis en ouvre*).
- **Ex tempore o concomitante:** muchas veces suele confundirse con la aplicación de un monitoreo o supervisión, sin embargo, se debe dejar en claro que aunque se aplican en los mismos tiempos tienen propósitos distintos, pues, mientras que éstos buscan identificar si el uso de los recursos se lleva a cabo tal y como está previsto, formando parte de actividades gerenciales, la evaluación busca emitir un juicio de valor y recomendaciones para mejorar de forma integral tanto el programa como los resultados que se busca obtener.

Por el o las personas que la aplican:

- **Interna:** como su nombre lo indica, esta evaluación es conducida por personal que está encargado tanto del diseño como de la implementación de la línea de intervención. Tiene

² En este caso tampoco existe un consenso en torno a los tipos de evaluación que se realizan, pues, por ejemplo, en la Ciudad de México se divide a la evaluación en internas y externas (LDS DF, art. 42) (LDS, 2010); en cambio, el Coneval considera una división entre interna y externa, específica o complementaria, de diseño, de procesos, de consistencia y resultados, específica de desempeño, de costo efectividad y de impacto (SHCP, 2017, p. 52); por último, el Consejo de Investigación y Evaluación de la Política Social (CIEPS) del Estado de México, divide a las evaluaciones en aspectos como: cobertura, gasto, eficiencia e impacto (Estado de México, artículo 16, fracción IV) (GEM, 2008).

como ventajas la posibilidad de acceder mucho más fácilmente a la información y conocer la cultura organizacional (muy cercana a los estudios de implementación *bottom-up* que resaltan la necesidad de que los diseñadores conozcan e identifiquen los retos, carencias y necesidades de los instrumentadores), no obstante, al ser juez y parte puede perder rigor en la aplicación de la metodología o en la emisión de las conclusiones.

- **Externa:** en contrapartida encontramos la evaluación que es dirigida por personas externas a la organización implementadora. Si bien adolece de las ventajas de la interna, cuenta con fortalezas como la experiencia del equipo evaluador, así como la aplicación de un mayor rigor en la metodología (aunque no se debe olvidar que puede generarse un problema de agencia pues, al depender de los recursos del promotor de la evaluación podría suavizar las conclusiones al estar sometido al dictado de “quien paga manda”).
- **Mixta:** es el tipo de evaluación que conjuga las ventajas tanto de la evaluación interna como la externa, estableciendo un grupo de trabajo en el que participan tanto personal de la organización instrumentadora como la experiencia y formación de los evaluadores externos.
- **Participativa:** desde hace algunos lustros ha venido emergiendo un nuevo tipo de evaluación, la participativa, en donde, desde el primer momento, se busca involucrar a los propios beneficiarios y a los implementadores no solo para que sirvan de proveedores de información, sino también para que tomen decisiones en torno a los aspectos que es necesario evaluar, como por ejemplo los objetivos, la gestión, los recursos, etcétera (Rotondo, 2001).

Por la etapa de la política.

- **De diseño o formulación:** en este caso se busca identificar la pertinencia de la información (incluida la del marco normativo y legal) recabada para dar paso al diseño del programa, política o proyecto. Se busca determinar si los objetivos se encuentran definidos de manera adecuada, así como si se están

contemplando los recursos necesarios y suficientes para llevar a cabo la implementación.

- **De implementación o procesos:** aquí se busca determinar si los recursos se han administrado en los plazos y cantidades establecidos, si se lleva a cabo un procesamiento adecuado de la información que genera la organización que permita cumplir con los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas. Por último, considera también el análisis del apego al diseño por parte de los integrantes de la organización.
- **De resultados:** bajo criterios ya sea de eficacia, eficiencia y equidad, este tipo de evaluación busca determinar cómo es que se están entregando los bienes y servicios prescritos en el diseño.
- **De impacto:** los impactos son los cambios que se espera generar en la población sujeta a la intervención pública, es decir, en qué medida los bienes y servicios entregados están logrando aminorar las brechas de bienestar que padecía la población afectada. Este tipo de evaluación es la que presenta las mayores complejidades en torno a su instrumentación, puesto que plantea tanto dilemas éticos como metodológicos para su aplicación. En torno a los primeros tenemos la situación de tener que establecer un grupo de control y uno experimental en donde se prescribe la necesidad de dejar fuera de la intervención a personas que necesitan recibir algún tipo de ayuda, pero deliberadamente, con la finalidad de servir de grupo de comparación, se toma la decisión de dejarla fuera de los apoyos. En torno a lo relacionado con la metodología, como mencionamos más arriba, aunque ya desde fines del siglo pasado se había decretado el fin de la guerra de los paradigmas (Aguilar, 2021), el énfasis cuantitativo domina a este tipo de evaluación, soslayando los aportes que la metodología cualitativa puede ofrecer para estos fines.

LA EVALUACIÓN COMO INSTRUMENTO DE RENDICIÓN DE CUENTAS

Cardozo (2006) y otros autores (ver Sanabria, 2015) han resaltado la posibilidad de que la evaluación sirva como un ejercicio de transparencia y rendición de cuentas (RC), pero para que esto suceda, se deben establecer relaciones de integralidad entre los derechos políticos, civiles y sociales. Es decir, la rendición de cuentas es un principio transversal que está indisociablemente vinculado con el ejercicio de la soberanía por parte de los ciudadanos, lo que permite que éstos cuenten con los mecanismos suficientes como para poder exigir por parte de los gobernantes, informes y razones y, en caso de no quedar satisfechos o detectar irregularidades en torno al ejercicio del poder, en este caso, la aplicación de políticas, poder ejecutar algún tipo de sanción. Sin embargo, en este último punto surge un conflicto: desde hace algunos años se ha abogado por la introducción de un enfoque formativo y no punitivo por parte de la evaluación; no obstante, como se intentará explicar en los siguientes párrafos, una rendición de cuentas que no sancione difícilmente puede ser considerada como tal.

Una de las posibles vías se encuentra en la utilización de las evaluaciones, es decir, en qué medida los resultados, hallazgos y recomendaciones de la evaluación están sirviendo para la mejora de la toma de decisiones; en qué medida los cuerpos legislativos, tanto a nivel nacional como subnacional, se sirven de esa información para mejorar los procesos de presupuestación (haciendo valer el principio de división de poderes), o bien, en qué circunstancias los órganos encargados de sancionar los incumplimientos a la ley y los desvíos de recursos, tienen como base información proveniente de la evaluación. En este sentido, Navarro, siguiendo a Patton, dice que las evaluaciones deben planearse identificando a los destinatarios, para, posteriormente, “asegurarse que los usos previstos por parte de los usuarios guíen todas las decisiones que se tomen” (Navarro en Cardozo, 2021, p. 237). Si bien en México se cuenta con un sólido marco normativo que prevé tanto los usuarios como los usos posibles, existen problemas en torno al cumplimiento de

dichas premisas, lo que hace más que necesario establecer la medida en la que las evaluaciones permiten, precisamente, un ejercicio en torno a la rendición de cuentas.

De acuerdo con Schedler (2004), la rendición de cuentas se integra por tres pilares: la información, la justificación y la eventual aplicación de sanciones. En este punto cabe aclarar que esta tríada es un tipo ideal en el que cada uno de aquellos se pone en práctica de forma sucesiva, primeramente, informando a los ciudadanos los resultados de la acción gubernamental, a continuación, con la potestad de exigir explicaciones a las autoridades o funcionarios acerca de los recursos invertidos, los resultados obtenidos, los cambios alcanzados por medio de sus acciones, etcétera, y solo en caso de que dichas justificaciones no se encuentren debidamente sustentadas, se debe dar vista a las instancias conducentes para iniciar los procedimientos necesarios que permitan sancionar un inadecuado desempeño por parte de los funcionarios públicos en sus distintos niveles.

Sin embargo, a decir del autor, los tres pilares “no forman un núcleo de «atributos necesarios» que de manera binaria estén o presentes o ausentes y que deban estar presentes en todos los casos que reconocemos como instancias de rendición de cuentas. Por un lado, se trata de variables continuas que no son una cuestión del todo o nada, sino de grados” (Schedler, 2004, p. 18).

Si trasladamos esta propuesta conceptual al tema de las evaluaciones, debemos decir, en primera instancia, que el hecho de que las evaluaciones se den a conocer públicamente, como sucede, tanto a nivel Federal,³ como por parte de otros órganos locales coordinadores o ejecutores de las evaluaciones, se estaría cumpliendo, en cierto grado,⁴ con el primero de los pilares de la RC. No obstante, debemos considerar

³ Así lo estipula el artículo Vigésimo Sexto de los Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal (SHCP, 2007), así como el artículo 110 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006).

⁴ Se afirma que solo es un cumplimiento parcial debido a que el hecho de hacer públicos los informes por medio de portales de internet obvia las amplias desigualdades que este país experimenta en materia de interconectividad y de acceso a dispositivos electrónicos: en México habría 84.1 millones de usuarios de internet, 72% de los usuarios mayores de seis años de edad (INEGI, IFT y SCT, 2021).

que los receptores de las evaluaciones, más allá de la sociedad en su conjunto son los legisladores, como se mencionó anteriormente, quienes con la información proveniente de estos ejercicios pueden (y deben) tomar decisiones en los momentos de elaboración de los proyectos presupuestales en los distintos niveles de gobierno.

En cuanto a la justificación, podemos ver que, en el caso de las evaluaciones externas, cuando las instancias encargadas de implementar los programas reciben los informes de evaluación, las instancias evaluadas ofrecen sus argumentos respecto del informe del evaluador, aceptando o rechazando los hallazgos y las recomendaciones. En este caso se pueden tener varios escenarios: que la instancia ejecutora acepte los hallazgos y recomendaciones de manera completa o parcial o de plano, manifieste un rechazo total; en estos dos últimos escenarios (aceptación parcial o rechazo total), el organismo público está obligado a esgrimir los argumentos conducentes que permitan establecer con claridad la evidencia que rebata los argumentos del equipo evaluador.⁵

Aquí cabe hacer dos distinciones: a nivel Federal, las recomendaciones son las mismas que emite el equipo evaluador y que pueden convertirse en aspectos susceptibles de mejora, siempre y cuando cumplan con cuatro características: que sean claros, relevantes, justificados y factibles o viables (SHCP, 2017). No obstante, a decir de Carola Conde, la mayor parte de las ocasiones, los lacónicos argumentos ofrecidos por los instrumentadores del programa se reducen a una etérea situación de inviabilidad (en Cardozo, 2021, p. 141). Cabe aclarar que también se podría dar el escenario de que con la información de las evaluaciones se podría llamar a comparecer a los funcionarios atinentes por parte de los legisladores en los distintos niveles de gobierno para que ofrezcan los argumentos que permitan entender el porqué de los resultados obtenidos por parte de los programas de la administración pública.

⁵ En el caso de la Ciudad de México, el artículo 42 de la Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal establece que las instancias evaluadas podrán controvertir las recomendaciones derivadas de las evaluaciones en un plazo de 15 días hábiles después de haber tenido conocimiento oficial de las mismas (LDS, 2000).

Vayamos ahora al último pilar de la triada de la RC: el de la aplicación de sanciones, en este caso nos vamos a remitir a dos escenarios que se vinculan con dos enfoques predominantes de la evaluación, el enfoque punitivo y el enfoque formativo. En el caso del primero, podríamos decir que, bajo el supuesto de un mal uso de los recursos, los funcionarios deberían de rendir cuentas, ofreciendo la posibilidad de defender su actuación, o bien, aplicando una sanción ante la falta de argumentos convincentes, pues, más allá de los recursos públicos invertidos en un programa que no ofrece los resultados esperados, se trata de ventanas de oportunidad que se cierran para que los titulares de derecho puedan mejorar sus condiciones de vida; es decir que, tanto por un mal manejo de los recursos como por una omisión deliberada en torno a la mejora de la acción pública, se debería aplicar algún tipo de sanción.

Sin embargo, a sabiendas de que el hilo se puede reventar por lo más fino, es que el enfoque punitivo ha sido severamente criticado y se ha abogado por la aplicación de un enfoque distinto: el formativo. En este caso, lo que se busca es que los hallazgos y las recomendaciones puedan servir a los procesos de toma de decisiones, pero también, para el aprendizaje continuo por parte de los instrumentadores, pues, de nada sirve generar una gran cantidad de información proveniente de las evaluaciones si estas son desaprovechadas. Este enfoque, podría parecer el que más dificultades plantea para alcanzar una adecuada rendición de cuentas, pues, al abogar por el aprendizaje se podría omitir la aplicación de sanciones, pero, por otro lado, hay que entender que se evitaría la comisión de injusticias (y por ende, la violación de derechos) en contra de aquellos funcionarios que tienen menos recursos que destinar a su eventual defensa.

En cambio, el propio proceso de aprendizaje podría ser una garantía de mejora en torno al diseño y aplicación de las políticas, lo que terminaría redundando en mejoras sustantivas para la población objetivo de los distintos programas gubernamentales. Aunque, tampoco resulta una tarea sencilla la utilización de las evaluaciones, pues, como decíamos anteriormente, esta es una de las preocupaciones a las que los estudiosos de la evaluación han puesto atención, como en el caso de

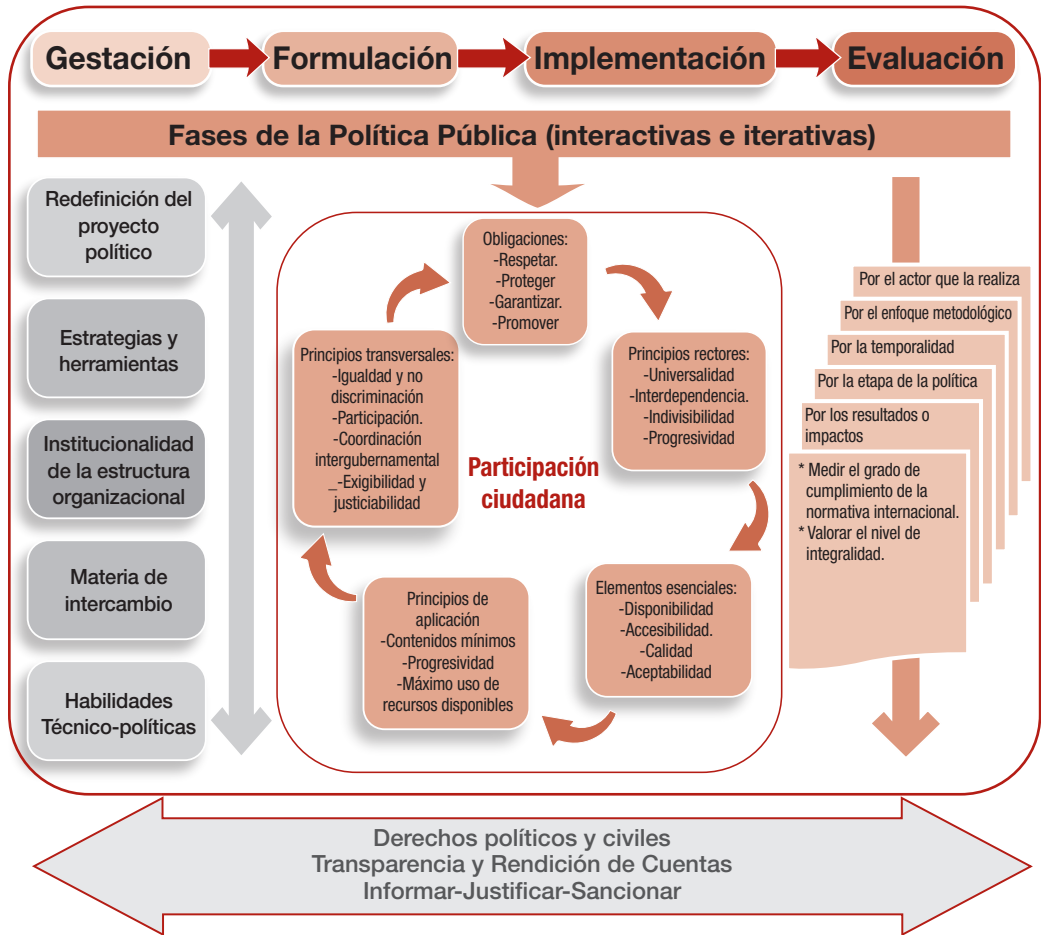
Patton, y Weiss, quienes en 1988 mantuvieron un debate en torno a la utilización de las evaluaciones (en Delahais et al, 2021).

Garantizar la utilización que requiere afrontar distintos retos, entre los cuales Navarro recupera: el contexto, el momento de la evaluación, la interacción entre evaluadores e instrumentadores, los atributos clave de la evaluación, las características del evaluador, así como las de los formuladores de las políticas, y las de la organización pública que encarga las evaluaciones (en Cardozo y Mundo, 2012, p. 247).

Un mecanismo adicional que ayudaría a la mayor utilización de los resultados de la evaluación podría ser el de la aplicación de mecanismos vinculantes, tal y como sucede en la Ciudad de México, en donde, las recomendaciones son elaboradas por el Consejo de Evaluación, quien a su vez se nutre de los hallazgos de los evaluadores externos, quienes responden a unos términos de referencia creados ex profeso por la misma instancia. Salvo por las recomendaciones que entran a un proceso de controversia (cuya instancia resolutive es la Comisión Interinstitucional de Desarrollo Social -CIDS-), todas las recomendaciones son obligatorias para las instancias implementadoras. De esta forma, prácticamente se garantizan todos los pasos establecidos para que la evaluación sirva como un mecanismo de rendición de cuentas.

Por todo lo anterior, en este trabajo se aboga por un modelo de evaluación con enfoque de derechos, en el que los derechos civiles y políticos (es decir, la facultad de exigir cuentas a los funcionarios) se complementan con la aplicación de todos los principios y estándares que rodean el enfoque de derechos en la generación de políticas públicas. Como se puede ver en la figura 2, se trata de una compenetración que permitirá que las autoridades actúen más responsablemente, es decir, teniendo como sustento el respeto al Estado de derecho, teniendo como el objetivo máximo, garantizar la dignidad humana sin la posibilidad de anteponer argumentos que no vayan en consonancia con el citado enfoque.

Figura 2. Evaluación de políticas con enfoque de derechos



Fuente: adaptado de Aguilar (2021).

CONCLUSIONES

El enfoque de derechos es un paradigma emergente en torno a la formulación, implementación y, por supuesto, la evaluación de políticas públicas. Si bien desde hace bastantes años se ha llamado la atención de la dificultad que plantea evaluar políticas (Cardozo y Mundo, 2012; Osuna y Márquez, s.f.), lo es aún más evaluar desde un enfoque de derechos, pues para ello se deben considerar varios aspectos que dificultan no sólo la evaluación, sino la misma formulación de las políticas que, en muchos casos han pasado a representar procesos de programación y presupuestación, dejando de lado la atención de los problemas públicos.

El enfoque de derechos es un paradigma emergente en torno a la formulación, implementación y, por supuesto, la evaluación de políticas públicas.

La observancia de obligaciones, principios rectores, elementos esenciales principios transversales, de los derechos humanos, pueden representar obstáculos para los hacedores (e implementadores) de políticas, que la mayor parte de las veces se ven constreñidos al cumplimiento de plazos fatales impuestos por las instancias ejecutoras de gasto, lo que, inevitablemente limitará la posibilidad de llevar a cabo ejercicios diagnósticos y de planeación tan necesarios para mejorar los efectos que las políticas y los programas persiguen.

No obstante, es necesario superar todos esos factores para que las políticas generen los cambios buscados en la población objetivo, teniendo como horizonte, los estándares internacionales de los derechos humanos, y no el simple cumplimiento de los programas operativos anuales, y en el caso de la evaluación, los programas anuales de evaluación, sin considerar los imperativos en torno al cumplimiento de los derechos humanos.

BIBLIOGRAFÍA

- Aguilar, C. R. (2021). La evaluación de políticas con enfoque de derechos y las relaciones de poder. En C. R. Aguilar (Coord.) *Intercambio Político. Un concepto a revisión* (pp. 19-58). UAM Lerma.
- Aguilar, L. F. (Comp.). (2010). *Política Pública*. Siglo XXI editores.
- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de Políticas Públicas*. Editorial Tecnos.
- Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (2006, 30 de marzo). Cámara de Diputados. Diario Oficial de la Federación. <https://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFPRH.pdf>
- Cardozo, M. (2021). *Avances Recientes en la Evaluación de Políticas y Programas Públicos*. UAM Xochimilco.
- _____ (2006). *La Evaluación de Políticas y Programas Públicos*. El caso de los programas de desarrollo social en México. Miguel Ángel Porrúa.
- Cardozo, M. y Mundo, Á. (2012). Guía de Orientación para la Evaluación de Políticas y Programas de Desarrollo Social. Evalúa-DF.
- Cardozo, M. y Rosas, A. (Coords.) (2021). *Avances Recientes en la Evaluación de Políticas y Programas Públicos*. UAM Xochimilco.
- Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2018). *Los Principios de Universalidad, Interdependencia, Indivisibilidad y Progresividad de los Derechos Humanos*. CNDH México.
- Cohen, E. y Martínez, R. (s.f.). Manual: Formulación, Evaluación y Monitoreo de Proyectos Sociales. CEPAL.
- Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2022). *Inventario Nacional de Programas y Acciones para el Desarrollo Social*. CONEVAL, México. https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/Paginas/inventario_nacional_de_programas_y_acciones_sociales.aspx
- Delahais, T. et al. (2021). *Evaluation. Fondements, Controverses, Perspectives*. Éditions Science et bien Commun. <https://scienceetbiencommun.pressbooks.pub/evaluationanthologie/>
- Gobierno del Estado de México (GEM) (2008, 22 de octubre). Acuerdo del Ejecutivo del Estado por el que se Crea el Centro de Estudios sobre Marginación y Pobreza del Estado de México. Gaceta del Gobierno. https://cieps.edomex.gob.mx/sites/cieps.edomex.gob.mx/files/files/acuerdo_modifica_estudios_marginacion_pobreza_edomex.pdf
- Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Instituto Federal de Telecomunicaciones (IFT) y Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) (2021, 22 de junio). Comunicado de Prensa Núm. 352/21. https://www.inegi.org.mx/contenidos/saladeprensa/boletines/2021/OtrTemEcon/ENDUTIH_2020.pdf
- Ley de Desarrollo Social para el Distrito Federal (LDS) (2000, 23 de mayo). Diario Oficial de la Federación. https://paot.org.mx/centro/leyes/df/pdf/2019/LEY_DES_SOCIAL_22_08_2019.pdf
- Maldonado, C. y Pérez, G. (2018). Antología Sobre Evaluación. CIDE.
- Mundo, Á. (2021). El problema público en la estrategia contra la covid-19. Una perspectiva de política pública. *Argumentos. Estudios Crítico de la Sociedad*, 1(96), pp. 91-113.

- Osuna, J. y Márquez, C. (s.f.). Guía para la Evaluación de Políticas Públicas. Instituto de Desarrollo Regional.
- Rotondo, E. (2001). Guía de Evaluación Participativa para Proyectos de Desarrollo Rural Co-Financiados por el FIDA. PREVAL.
- Sanabria, P. (Coord.) (2015). *Avances y Retos de la Evaluación de Políticas Públicas en Gobiernos Subnacionales*. CLEAR-CIDE-INPAE.
- Schedler, A. (2004). ¿Qué es la Rendición de Cuentas? Cuadernos de Transparencia No. 3, INAI, México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) (2017). Diplomado Presupuesto Basado en Resultados. Módulo 4. Sistema de Evaluación del Desempeño. México.
- _____ (2007, 30 de marzo). Lineamientos Generales para la Evaluación de los Programas Federales de la Administración Pública Federal. Diario Oficial de la Federación. https://www.coneval.org.mx/rw/resource/coneval/eval_mon/361.pdf