

EVALUACIÓN DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS: RELEVANCIA DE LA ESTADÍSTICA

Mg. Sc. Liliana Recchioni

UNLaR, Dpto. Académico de Ciencias
Aplicadas a la Producción, Ambiente
y Urbanismo.
La Rioja. Argentina.

Palabras Clave:

Evaluación; estadística;
pensamiento estadístico.

Key Words:

Assising, statistics,
statistical thinking.

Resumen

En este trabajo se considera la importancia de la evaluación integral dentro del proceso que comienza en el diseño y finaliza en los resultados de ejecución de una política pública o programa social. Se establecen los diferentes momentos para abordar la evaluación. Luego se analiza la relación entre las herramientas de la investigación social y la evaluación, para que a partir de allí se valore el aporte de la estadística en la evaluación.

Por último se reflexiona sobre la importancia de la estadística en la formación de profesionales de las ciencias sociales como espacio fundamental para desarrollar el pensamiento estadístico.

Abstract

This paper considers the importance of comprehensive assessment within the process that starts with design and ends on the results of implementation of public policy or social program. Different times are established to address the evaluation. Then we analyze the relationship between the tools of social research and evaluation, so that from there we value the contribution of statistics in the evaluation. Finally we reflect on the importance of statistics in the training of professionals in the social sciences as an area critical to develop statistical thinking.

Introducción

Las políticas públicas tienen como objetivo resolver un problema social que ha sido definido con características de intervención desde la esfera pública. Es un proceso de posicionamiento desde el Estado frente a una cuestión que concita interés a un conjunto de actores de la sociedad civil. En oportunidades se confunde política con programa, o suelen usarse como sinónimos, aunque en realidad el programa constituye una serie de acciones planificadas que dispone de recursos humanos y materiales específicos para un fin y que conformarán parte de las estrategias, de la política pública orientada a la economía, producción, educación, etc.

En la gestión de la política pública pueden intervenir planes, programas o proyectos y en todos ellos **la evaluación**¹ es tan importante como el objetivo que se pretende alcanzar ya que permite analizar la planificación como también retroalimentar el proceso de ejecución y también avanzar más allá a través de la medición del impacto que ella genera en la comunidad.

Esa mirada en cada momento del desarrollo permite revertir los supuestos que dieron origen a lineamientos en el momento del diseño, situaciones no

¹ Los alcances de este trabajo pueden aplicarse tanto a una evaluación de política como programa. Se entiende al segundo como parte del primero.

deseadas, las estrategias de implementación y los resultados esperados. Por lo tanto la evaluación se torna indispensable en estos tiempos y la misma va mucho más allá de un control administrativo o financiero de una política, implica adentrarse en todo un proceso integral de ejecución para lo cual es necesario un trabajo colaborativo entre diversas disciplinas. Esto se fundamenta en el hecho de que la evaluación en sí constituye un tipo de investigación según el objetivo de la misma. Así lo plantea Cea D'Ancona, (1996)²:

En el diseño evaluativo se busca la aplicación de diseños de investigación (estrategias, técnicas) de manera sistemática y rigurosa. Con ello se pretende alcanzar conclusiones (válidas y fiables) sobre la efectividad del programa (o conjunto de actividades específicas) cuya actuación se evalúa.

Si bien una evaluación no es una investigación científica ya que debe contener recomendaciones o juicios de valor, la importancia de los diversos enfoques de investigación aplicados a la evaluación también es planteada por Blanco Peck (2006)³.

La medición del rendimiento y desempeño para conocer el nivel de calidad de los servicios públicos es ahora requisito de los gobiernos modernos del mundo. Usando diversas técnicas de investigación y amparándose en las más actualizadas teorías administrativas del momento, los administradores públicos del siglo 21 miden, evalúan y asignan fondos, dependiendo de los resultados de sus investigaciones. Los diversos diseños de investigación que mayormente se utilizaban en la academia,

² Cea D'Ancona, M. de los A. (1996). "Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social". Ed. Síntesis. Madrid.

³ Blanco Peck, R. (2006). "Los enfoques metodológicos y la Administración Pública Moderna". Cinta de Moebio 27:34-42.

ahora se aplican en los gobiernos para justificar la asignación de fondos.

Los paradigmas de investigación cuali-cuantitativos, en la actualidad se fusionan o se conjugan en la mayoría de las aplicaciones, por lo cual la estadística como herramienta esencial del enfoque cuantitativo es una disciplina indispensable en el momento de diseño de un plan de evaluación de políticas públicas.

Objetivo

El objetivo de este trabajo es reflexionar sobre la importancia de la estadística en el diseño de un plan de evaluación de políticas públicas y en la formación de profesionales de las ciencias sociales.

Evaluación

La evaluación otorga señales desde el punto de partida o planificación, pasando por el proceso de implementación hasta la finalización. Abarcando también alcances directos y/o indirectos que se originan en la eficacia de las estrategias diseñadas.

La evaluación es un instrumento estratégico que orienta las políticas públicas en tanto genera un flujo de información oportuna para el rediseño de las actuaciones. Al respecto Ballart (1992)⁴ sostiene que un proceso de evaluación, "se aplica con el fin de valorar y perfeccionar, primero, la conceptualización y diseño, segundo, la implementación y tercero, la utilidad de los programas de intervención social". En segundo lugar, resulta conveniente no olvidar que la evaluación responde a tres ámbitos: la conceptualización y diseño; la implementación y el impacto. De esta forma según el último autor, es posible "obtener información sobre la marcha de un proyecto, con el objeto de darla a conocer entre los actores

⁴ Ballart X. (1992). "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?. Aproximación sistemática y estudio de caso. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.

intervinientes y poder éstos introducir las modificaciones programáticas que se estimen oportunas".

No obstante, tal como lo señala Nirenberg (2001)⁵ "la intervención de la evaluación es más rica en los primeros pasos. Es decir que es en ese momento inicial donde es más flexible el programa, más factible de correcciones, se hacen aquí más fuertes las recomendaciones de las que se vale la evaluación para ajustar, rever y reorganizar cuestiones fundamentales escuchando a los actores y atendiendo a la realidad donde se va a implementar".

Finalmente se debe pensar en la distinción de distintos tipos de evaluación que acompañan el ciclo de la política pública que permiten desterrar el mito de que la evaluación es el componente final, de cierre de una intervención. Puesto que la evaluación no sólo es rendición de cuentas o revisión de ejecución presupuestaria de lo ya realizado, sino que forma parte de ella; permite reorientar acciones y, fundamentalmente, contrastar teorías que están por detrás de las actuaciones de modo de generar aprendizajes a futuro acerca de cómo modificar situaciones no deseadas.

La investigación social en el proceso de evaluación

Entendiendo la evaluación como un proceso, en todas sus etapas es necesaria la información o la evidencia, ya que comprende la valoración o la emisión de un juicio de valor a partir de la información o la experiencia empírica. Por lo tanto el concepto integral de evaluación puntualiza que es una ampliación sistemática de procedimientos de investigación social donde a partir de éstos, hay que valorar y eventualmente perfeccionar la conceptualización, diseño, implementación, resultados e impactos de las políticas públicas.

Es así que evaluación comprende o se nutre de enfoques, métodos y técnicas de investigación social, es algo más que investigar dado que se

⁵ Nirenberg O. (2001). "Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina. 5-9 Noviembre.

emiten juicios de valor basándose en la información empírica y sistemáticamente recogida según conceptualizaciones, diseños e instrumentos claramente definidos.

Se establecen entonces, bases para la evaluación en todas las etapas de implementación de las estrategias o actividades que comprenden la política pública, desde su concepción hasta su impacto.

Al respecto Ballart (1992)⁶, analizando el concepto amplio de la evaluación y la aplicación del método científico puntualiza:

En primer lugar, la evaluación es aplicación sistemática de procedimientos de investigación social. Existe, por tanto, un compromiso por seguir las prescripciones y los métodos de las ciencias sociales con el fin de producir evidencia empírica válida y fiable. En segundo lugar, la evaluación se aplica con el fin de valorar y eventualmente perfeccionar, primero, la conceptualización y diseño, segundo, la implementación y tercero, la utilidad de los programas de intervención social... En tercer lugar el ámbito de la investigación evaluativa se limita a programas de intervención social.

Cuando se refiere a la utilidad lo hace en referencia a los resultados propios de la política que comprenden los bienes o servicios producidos como también su impacto en la comunidad. Además también se refiere a los resultados económicos planteados considerando la eficiencia⁷ y eficacia⁸ de las acciones.

⁶ Ballart X.. (1992). Op. Cit.

⁷ Eficiencia es la capacidad para lograr el objetivo empleando todos los recursos y medios planteados. Está relacionada al logro de los objetivos según los recursos que se han dispuesto.

⁸ Eficacia es la capacidad de alcanzar el objetivo planteado en el diseño de la política pública. Está relacionado con la determinación del alcance de los objetivos propuestos sin reparar en los recursos.

Como se ha visto la evaluación podría llevarse a cabo en diferentes momentos: planificación, ejecución y finalización de las acciones, aunque en este trabajo se considerará particularmente los alcances de una evaluación al final de la implementación de esas actividades, es decir orientada a los resultados, sin riesgo de impedir la reflexión de aplicaciones en etapas previas, las que comprenderían también instancias de monitoreo⁹.

Los enfoques que se utilizan en las investigaciones sociales pueden ser cualitativos, cuantitativos o mixtos. Ninguno de los dos primeros mantiene mayor jerarquía de abordaje y atienden diferentes objetivos mediante observaciones a diferentes unidades de análisis.

Es por ello que integrar ambos enfoques mediante el mixto, constituye la posibilidad de contar con múltiples recursos para recuperar las experiencias e información necesaria para la emisión de juicios.

Referirse al enfoque cuantitativo remite la aplicación de métodos o técnicas cuantitativas provenientes de la estadística, ciencia que posee múltiples definiciones pero en un intento de ajustarlo a la temática de este trabajo, se puede definir como una ciencia capaz de brindar métodos para definir la búsqueda de información, el análisis, la presentación y la inferencia de juicios valorativos objetivos en situaciones de incertidumbre.

Ya se enunció la necesidad que posee toda evaluación de contar con información analizada para el planteo de un juicio de valor indispensable en la toma de decisiones. Por lo tanto, las técnicas estadísticas apropiadas de observación y análisis según las diferentes dimensiones que se planteen en el estudio, es un recurso indispensable e inevitable.

El diseño de la evaluación de la política o programa al finalizar las acciones deben ser construido al inicio o al momento de la planificación de la política. Es allí donde debe ponerse atención en el tipo de indicadores que deberán analizarse posteriormente a la definición de áreas de observación. Por

⁹ Monitoreo es la evaluación que se realiza durante la ejecución de los planes o proyectos para informar y permitir a la gerencia o a los principales actores, la toma de decisiones correctivas de las acciones según los juicios emergentes de los resultados de la investigación. El monitoreo puede plantearse periódicamente en plazos regulares establecidos o bien según la necesidad de la propia implementación.

ejemplo se propone un análisis sistémico reparando en las áreas de contexto, recursos, procesos, resultados e impactos y para éstas será necesario plantear unidades de análisis, variables a observar, indicadores y técnicas estadísticas descriptivas e inferenciales¹⁰ que brinden insumos para los juicios de valor.

Aportes de la estadística en la evaluación

La evaluación al finalizar requiere de indicadores generalmente definidos de manera idéntica a los que se determinen a instancias de un monitoreo, es decir se pueden plantear indicadores de contexto, procesos, recursos y resultados que pueden ser registrados periódicamente durante toda la ejecución de las acciones. En el caso de indicadores de impacto quedarán exclusivamente definidos para el momento final debido que están relacionados con el problema que da origen a los programas de acción y en ocasiones ameritan un período de tiempo mayor para su observación.

Sintéticamente, los pasos metodológicos de una evaluación al finalizar la aplicación de las diversas acciones comprende:

1. Diseño de la evaluación

Es un momento de definiciones claves para la evaluación, se define qué, cómo y a través de quienes se evaluará. Se deben establecer las unidades de análisis para lo cual será necesario fijar las poblaciones de individuos o cosas y el método de muestreo si fuera conveniente. Seguramente no habrá sólo un tipo de población o elementos, sino que variará de acuerdo al área de evaluación y la definición de los indicadores.

Fijadas las unidades de análisis, deberán definirse las variables cuali y cuantitativas a observar. Esta es una tarea fundamental, adquiere importancia no sólo en la definición de las variables sino en la escala de medición: nominal, ordinal o de razón.

¹⁰ La estadística inferencial es una rama de la estadística que comprende los métodos y procedimientos para generar propiedades de una población, a partir de una pequeña parte de la misma denominada muestra.

Definidas las variables el paso siguiente es construir indicadores pudiendo ser simples: cantidades, promedios, porcentajes, etc. o más complejos tales como indicadores ponderados, de razón o multivariados.

También es necesario fijar las fuentes de información y los instrumentos a utilizar para el relevamiento, los que en muchas oportunidades son cuestionarios de encuestas dada la extensa aplicación de esta técnica de relevamiento.

Por último es necesario establecer la periodicidad de los relevamientos, si es que éstos se mantienen durante el tiempo de ejecución de las acciones.

2. Relevamiento de la información

En este momento se obtiene la información tal como lo señala el diseño según la unidad de análisis, el método, el/los instrumento/s y el período seleccionado. Aquí debe ejecutarse toda la búsqueda de información de acuerdo a la planificación de los relevamientos de información según las fuentes establecidas para luego recurrir a los métodos de análisis.

3. Procesamiento de la información

Una vez obtenida la información será necesario ordenarla mediante la utilización de procesos informatizados apropiados para análisis de información cuantitativa (softwares estadísticos), que se encuentran a disposición de los usuarios de manera libre y gratuita además de otros que poseen un costo. Las herramientas de análisis permitirán el almacenamiento de la información y la obtención de resúmenes descriptivos de todas las variables analizadas y el cálculo de indicadores definidos.

4. Análisis de la información

Las herramientas de procesamiento inicial, que provee la estadística descriptiva, abarca no sólo el resumen de información mediante indicadores, sino también requerimientos para su presentación tabular o gráfica, ya sea para análisis univariados o que comprendan más de una variable.

En el caso bivariado son muy utilizados los coeficientes que permiten analizar la asociación de variables cualitativas (zona de residencia-grado de satisfacción del beneficiario) y la correlación de cuantitativas (ventas totales mensuales-ingresos per cápita familiar mensuales).

Además de la descripción, tarea básica de análisis de información cuantitativa¹¹, la estadística brinda técnicas fundamentales para la toma de decisiones a través de los métodos inferenciales.

En evaluación o en investigación social, lo observado en una muestra o una parte del universo de interés, no constituye un interés en sí, sino el hecho de realizar a través de aquello, inferencias al conjunto o universo total. Es aquí donde cobran importancia las herramientas inferenciales que generan estimaciones de indicadores o características (estimaciones puntuales o por intervalos de confianza) que no pueden ser observadas en el universo por no acceder a él por parte del evaluador, como también aquellas que ofrecen la posibilidad de tomar una decisión sobre los valores que pueden asumir ciertos indicadores en el universo no observado.

5. Valoración y toma de decisiones.

El análisis de la información da lugar, en esta etapa, a la emisión de juicios de valor pertinentes para mejorar la planificación y/o ejecución de las acciones.

Se generan informes (de la investigación social) donde se establecen los procedimientos descriptivos e inferenciales, y resultados obtenidos, como también las conclusiones. A partir de aquí el evaluador dispone de evidencia empírica y su análisis que conducen a las determinaciones valorativas en todas las áreas de las que se obtuvieron indicadores.

¹¹ Incluye descripción de variables o características de tipo cualitativa observada sobre las unidades.

La estadística en el currículo de formación de profesionales en ciencias sociales

La estadística es un espacio dentro del currículo de la mayoría de las formaciones técnicas y profesionales no sólo en nuestro país sino en el resto del mundo.

Existen también situaciones compartidas relacionadas a la escasa participación e interés por parte de los alumnos en situaciones cotidianas de enseñanza aprendizaje. No obstante, los perfiles profesionales que se demandan en estos tiempos están íntimamente asociados a la necesidad de comprender y operar con información.

El alumnado, durante el tránsito en las instituciones educativas, no alcanza a comprender, la importancia de la lectura, interpretación, alcance y necesidad de ciertas disciplinas. En el caso de las metodologías estadísticas, se las asocian en particular, a los aportes que las mismas le otorgan al método científico, por lo tanto no se vislumbra una aplicación con certeza a esa altura de la formación.

Sin embargo, en todo campo profesional, en especial aquellos que se forman en economía y administración, deben adquirir habilidades para un mundo donde la toma de decisiones es una instancia permanente en su práctica y requiere de la modelización de la realidad a través de información empírica y el uso de procedimientos adecuados para cada situación en particular.

La modelización requiere de la conceptualización y la construcción operacional para la observación, determinando qué comprende lo que se quiere observar. Es allí, desde el inicio o el diseño, donde la estadística cobra relevancia a través de lo que se denomina pensamiento estadístico, que es una filosofía de aprendizaje y acción tal como lo plantea López Lozada (2004)¹².

¹² López Lozada Lorena (2004). "Pensamiento estadístico: directivos con nuevas tecnologías de información y comunicación". *Espacios*. Vol. 25 (3). Consultado en

<http://www.revistaespacios.com/a04v25n03/04250321.html>

El pensamiento estadístico es la forma en que la información se ve, se procesa y se convierte en pasos de acción. Es una filosofía de pensamiento, no una forma de realizar cálculos matemáticos. El pensamiento estadístico utiliza el concepto de que toda actividad consiste en un conjunto de pasos interconectados que deben complementarse y completarse para lograr una meta planteada, donde se debe investigar cada paso para identificar áreas de oportunidad y mejora a fin de lograr el éxito personal o profesional. La identificación y minimización de la variación en cada uno de los pasos llevarán al logro de la meta planteada.

En este sentido, debe promoverse el pensamiento estadístico en el entrenamiento sobre estadística, ya que es necesario formar a profesionales que antes de querer aplicar métodos de cálculo para la resolución de un problema, hagan uso de ese pensamiento, que es una síntesis de principios, lenguaje y estrategias para pensar, razonar y plantear una solución a un problema que requiere cuantificación.

Cuando se aprende el pensamiento estadístico, se aplica y se entienden mejor los procesos, el trabajo y la vida en general, lo que conlleva a la delimitación, planteamiento y solución apropiada de problemas profesionales.

Seguramente los plazos establecidos o los tiempos disponibles para el desarrollo de la disciplina en el currículum de la formación profesional, son acotados y no permiten desplegar las estrategias apropiadas para lograr los objetivos que se debieran, sin embargo, ante estas realidades es necesario plantear prioridades que deberían siempre estar vinculadas más al despliegue de destrezas que involucren el razonamiento previo a los cálculos.

Conclusiones

La resolución de problemas sociales es sin duda, una de las preocupaciones más urgentes que tienen los estados, tanto sean nacionales o provinciales. Y para hacerlo se piensan, discuten, diseñan y ejecutan a diario programas tendientes a concretar acciones cuya gestión define una política en tal sentido.

Si bien la disponibilidad de la información y su apropiado análisis es indispensable para la toma de decisiones en general, particularmente lo es en la evaluación de políticas, ya que permite optimizar las etapas a seguir en la resolución de un problema en particular y planificar en consecuencia las vías de ejecución.

En este sentido, cada equipo de trabajo define en primera instancia qué enfoque de la evaluación será el que adopte, porque en base a ello se orientarán las líneas de trabajo que el mismo direccione. Sobre todo, porque la tendencia actual es comprender que la evaluación integral de acciones, no consiste en una mera medición final, sino que es un proceso estratégico que orienta y permite el constante rediseño de las acciones.

Si toda evaluación debe contar con información precisa, detallada y, fundamentalmente, analizada, serán necesarias técnicas estadísticas de observación y análisis según las diferentes dimensiones observables, aun cuando se diseñe con mayor énfasis en métodos cualitativos.

Aquí aparece la estadística como ciencia indispensable para la concreción de la evaluación, la que requerirá de un diseño previo, de la definición de las unidades de análisis, variables e indicadores, como también de fijar las fuentes de información y establecer la periodicidad de los relevamientos. Una vez obtenida y sistematizada la información, se llega al centro mismo del estudio: el análisis de la información.

Por lo tanto, y de todo lo expuesto, se deduce el papel importantísimo que desempeña en la evaluación de las políticas públicas o programas, una formación seria y completa en estadística, dado que los juicios resultantes mejorarán la planificación y la ejecución de las acciones.

Debe, en consecuencia, darse a la Estadística, el lugar que merece en la formación de profesionales en Ciencias Sociales, como espacio curricular no meramente instrumental ni de habilidad de cálculos. En particular, debe tenderse a iniciar al alumno en el logro de la capacidad de generar un verdadero *pensamiento estadístico*, esto es, aquel mediante el cual el profesional ve la información con un sentido global, que la interconecta con todos los factores que conducen a las decisiones sobre el sistema en el cual se opera.

Referencias bibliográficas

- Ballart X. (1992). "¿Cómo evaluar programas y servicios públicos?". Aproximación sistemática y estudio de caso. Ed. Ministerio para las Administraciones Públicas. Madrid.
- Blanco Peck, R. (2006). "Los enfoques metodológicos y la Administración Pública Moderna". *Cinta de Moebio* 27:34-42
- Cea D'ancona, M. (1996). "Metodología cuantitativa: estrategias y técnicas de investigación social". Ed. Síntesis. Madrid.
- López Lozada Lorena (2004). "Pensamiento estadístico: directivos con nuevas tecnologías de información y comunicación". *Espacios*. Vol. 25 (3). Consultado en <http://www.revistaespacios.com/a04v25n03/04250321.html>
- Nirenberg O. (2001). "Nuevos enfoques en la evaluación de proyectos y programas sociales. VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública. Buenos Aires. Argentina. 5-9 Noviembre.

Cita de este artículo:

RECCHIONI, L. (2012). Evaluación de las políticas públicas: Relevancia de la estadística. *Revista OIKONOMOS [en línea]* 1 de Abril de 2012, Año 2, Vol. 1. pp.161-174. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://oikonomos.unlar.edu.ar>