

# El Éxito y Fracaso en la Evaluación del Desempeño Gubernamental



Omar Guerrero\*

## Introducción

En un artículo publicado hacia mediados del siglo XIX, Carlos Marx decía que la ley natural de la Administración Pública es la impotencia, debido a la contradicción explícita entre sus decisiones e intenciones, y sus recursos y medios. Peculiarmente en el capitalismo, su acción está enmarcada por la escisión entre la vida pública y la vida privada, así como la antinomia entre los intereses generales y los intereses particulares, como substrato de la vida y el trabajo burgueses. En consecuencia, la Administración Pública tiene una fuerza de actividad que se extingue una vez que toca estos límites, actuando en consecuencia de manera formal y negativa, pues ante ella pesa el poderío de la propiedad privada, el comercio y el mutuo saqueo de las fracciones de clase de la burguesía.

Debido a la imposibilidad de extinguir su impotencia, la Administración Pública se desempeña limitadamente, pues semejante abolición significaría terminar con las bases que la nutren. Debido a que no hay ningún ser vivo que encuentre vicios en su existencia, sino en circunstancias externas, el suicidio es como antinatural. Incapaz de comprender la impotencia intrínseca de su administración, la cual no es otra cosa que su propia actividad organizadora, el Estado solamente desconoce defectos accidentales y formales, y son éstos los que intenta corregir. En suma: "en última instancia, todos los estados buscan la

\* Universidad  
Nacional  
Autónoma de  
México

causa en las deficiencias accidentales o intencionales de la administración"<sup>1</sup>.

¿Cómo diferenciar a la impotencia estructural y las deficiencias accidentales? ¿Cómo apreciar el nivel de desempeño administrativo, al menos por cuanto a las deficiencias circunstanciales y accidentales, para deslindar el éxito y el fracaso?. ¿Cómo sacar provecho del éxito y el fracaso? ¿Cómo, en fin, identificar al éxito y el fracaso, y caracterizarlos como insumos del aprendizaje en *Policy* pública?<sup>2</sup>.

En este artículo nos hemos propuesto explorar la identificación del éxito y el fracaso, no tanto obtener una definición rigurosa, ni mucho menos. Es de tal modo, debido a que el planteamiento de evaluación de ambos obedece más a razones políticas e ideológicas, que a métodos científicos signados por el rigor, la sistematización y el método.

Tomás Hobbes se propuso diseñar al Estado a imagen y semejanza humana, haciendo de la *Civitas* una copia artificial del hombre natural. Para llenar este destino, ocupa la primera parte de *Leviatán* para tratar al hombre natural para, sobre su base, describir la naturaleza del hombre artificial: el Estado. Hoy en día, en que el ser humano vuelve a ser el centro de la atención científica, por encima de la problematización interpersonal, conviene recordar que el éxito invoca a la *confianza*, que dice Hobbes significa la esperanza constante de los seres humanos y

---

<sup>1</sup> Marx, Carlos. *La Sociedad, el Estado y la Administración Pública*. México, Revista de Administración Pública. Núm. especial. 1980 pp. 257-258.

<sup>2</sup> No hay lugar aquí para referimos extensamente a los problemas de traducción de la voz inglesa *Policy*, indebidamente vertida al español como "Política"; esta última, semántica y conceptualmente, corresponde al vocablo *Politics*. Dejamos las voces *Policy* y *Policies* en inglés, tal como lo explicamos y proponemos en otro lugar (Omar Guerrero *Las Políticas Públicas como Ámbito de Concurrencia Multidisciplinaria*. Revista de Administración y Desarrollo núm. 29. Diciembre, 1991. Santafé de Bogotá. Escuela Superior de Administración Pública. p.p.11-33).

constituye el nutriente principal de la *gloria*, como alegría que surge de la imaginación de la propia fuerza y capacidad del hombre artificial triunfante<sup>3</sup>. En contraste, el fracaso se identifica con el *desaliento*, del que Hobbes predicaba que el era el pesar que nace de una opinión sobre la falta de poder humano.

Mucho de lo relativo a la gloria y el desaliento, al éxito y el fracaso, se remite más a cuestiones de opinión, que de *ciencia*, cuando de política se trata. Hobbes creía que la ciencia está constituida por un proceso de articulación fluente de definiciones, caracterizado por el rigor, y que derivan en afirmaciones y silogismos culminantes en la conclusión. En contraste, la *opinión* no descansa en definiciones, ni éstas se hallan adecuadamente conjugadas a modo de silogismo, siendo más bien una apreciación acerca de la verdad. La ausencia de rigor en la opinión puede ser tal, que el filósofo político inglés creía que ella podía explayar palabras absurdas y aún insensatas.

Y así es en efecto, porque las voces que se pueden escuchar acerca del logro o decepción de una *Policy* pueden ser de este talante y golpear fuertemente los finos oídos de las evaluaciones que se juzgan rigurosamente científicas. El problema de la opinión, sin embargo, nos hace recordar que tanto los políticos, como los científicos sociales, han tendido a olvidar que la *Policy* es hecha con la materia prima lenguaje, pues sea por escrito o verbalmente, el argumento es central en todas las etapas de su hechura. Si la discusión falta en cualquier organización pública, se trata entonces de un régimen autocrático<sup>4</sup>. El corazón de la política y la *Policy* democrática, es el *Gobierno por discusión*, y que más

---

<sup>3</sup> Hobbes, Thomas. *Leviathan*. Río piedras, Universidad de Puerto Rico. 1966. pp. 51-57.

<sup>4</sup> Majone, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in te Policy Analysis*. Yale University Press. 1989. pp. 1-5.

natural que las percepciones del éxito y fracaso deriven de él. En su seno, los poderes públicos, los partidos, el electorado y la ciudadanía en general, participan activamente en un proceso continuo de debate y persuasión recíproca. Cada etapa de deliberación tiene su propia función y órganos, de modo que los partidos se identificaban con los resultados y formulación de programas; el electorado discute los resultados y los candidatos, y expresa el voto mayoritario en favor de un programa; la mayoría legislativa convierte los programas en leyes, en debate constante con la oposición; en fin, la discusión se traslada al Ejecutivo, donde es convertido en *Policies* específicas y, una vez implementadas, nuevamente son sujetas a la discusión y evaluadas en términos de logro o desencanto.

Esta es una visualización de la hechura de *Policy*, que contrasta con el enfoque basado en el juego del poder, que soslaya el potencial de la persuasión dentro de la discusión democrática. Los políticos saben, de antigua, la necesidad de la persuasión para atraer a las personas hacia la posición que proponen, porque cuando la *Policy* es bien explicada por las acciones de grupos que buscan metas, quienes desean justificar a la *Policy* pueden apelar al interés público y el mérito intelectual. Por consiguiente, como lo señala el autor citado, "perdemos un gran negocio si tratamos de entender a la elaboración de *Policy* únicamente en términos de poder, influencia y transacción, con la exclusión del debate y el argumento (...) la argumentación es la clave a través de la cual los ciudadanos y los elaboradores de *Policy* arriban a juicios morales y opciones de *Policy*"<sup>5</sup>.

La discusión pública moviliza el conocimiento, la experiencia y el interés de muchas personas, mientras su atención se enfoca sobre un rango limitado de asuntos bajo su influjo y repercusión. Cada participante es forzado a ajustar su visión de la realidad y sencillamente cambia sus

---

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 2.

valores como un resultado del proceso de persuasión recíproca. En esta forma, la discusión produce frutos que están más allá de las capacidades de un método autoritario o tecnocrático de elaboración de *Policy*, ayudando a identificar cuando el desempeño de un Gobierno es exitoso o fracasado a través de la externación de opiniones adecuadamente argumentadas.

Sin embargo, una de las dificultades para la institucionalización del debate dentro del proceso de *Policy*, es que tiende a observarse bajo criterios puramente técnicos y prácticos. Sin embargo, dentro de la ciencia hay asuntos que no son de credibilidad por testimonio, sino de competencia profesional específica, es decir, están entrañados en la habilidad para establecer la verdad científica; y esto es establecido confiablemente por un debate con adversarios calificados. Por lo tanto, hay varios propósitos para resolver las disputas entre los asuntos científicos y las implicaciones de *Policy*, mediante la cuidadosa separación de un problema entre sus componentes puramente técnicos y políticos.

### **Percepciones sobre el éxito y fracaso**

Por consiguiente, dentro del terreno de la política y el desempeño gubernamental, existen espacios de evaluación desligados de las tradicionales metodologías económicas, tales como la presupuestación programática y la contabilidad; y aún de las valorizaciones de desempeño basadas en el control de gestión, la inspección y la fiscalización. Esos espacios comprenden, más bien, rangos axiológicos basados en ideologías, teorías sociales y filosofías comprensivas. Al respecto se debe examinar a las motivaciones políticas que subyacen en *Policies* continuadas, alteradas o terminadas, como distintas a los

usualmente basadas en bajo los criterios de eficiencia y productividad, las cuales frecuentemente les sirven de testafierros.

En general, existen experiencias de continuidad, alteración o terminación de *Policies* basadas principalmente en tres criterios: imperativos financieros, ineficiencias gubernamentales e ideología política.<sup>6</sup> En cada caso, hay valores de legitimación y con frecuencia la opción a seguir entraña a dos o los tres criterios. Aunque los dos primeros, con predominio del segundo, son los juicios que generalmente se esgrimen como causas, y muy raramente el último, las motivaciones ideológicas están tendiendo a ser los móviles principales que incentivan la elección de continuar, alterar o terminar, usándose como vehículos los imperativos financieros y las ineficiencias gubernamentales. Si razones tales son representativas, resulta entonces que los motivos principales que mueven a esas opciones no son económicos ni están las fundadas en la ineficiencia, tales como las proclamadas por el PPBS y conceptos racionales de evaluación y planificación gubernamentales. Por consiguiente, son la conveniencia política y las creencias las fuentes usuales de las decisiones críticas que esgrimen los gobiernos para dar continuidad a las *Policies*, o bien, modificarlas o extinguirlas.

Naturalmente, uno de los criterios de elección para proceder hacia las tres alternativas consiste en el éxito o el fracaso de la *Policy*, y por consiguiente, en la conveniencia política con que se tamizan o en las implicaciones ideológicas que subyacen. Estas decisiones críticas, así formuladas, son ajenas a programas rigurosos de evaluación e influencia analítica. Aunque pueda asombrar, el elemento ideológico es

---

<sup>6</sup> León, Peter de. *Policy Evaluation and Program Termination*. *Policy Studies Journal*. Vol. 2, núm. 4. May, 1983. p.p. 631-647.

parte de la sangre vital de la *Policy* y debe ser reconocido y operado dentro de ella. Sin embargo, es más sorprendente que las *Policies* de continuidad, alteración y terminación sigan tan abiertamente asentadas sobre bases dadas en la adhesión nominal a estándares de objetivos, así como a la viabilización de datos que describen los programas desenvueltos.

En otras palabras, la evaluación es más apropiada si se juzga que la apreciación del logro y el descalabro para continuar, alterar o terminar, son ingredientes del proceso de *Policy*, principalmente involucrados en la etapa de implementación. El énfasis de la ideología política como motivación para optar por los tres caminos, tiene dos principales consecuencias: por un lado, fuerzan cambios inequitativos en el cuerpo de la política, principalmente en contra de quienes tienen menos voz, tales como los ancianos, los pobres y los desempleados. Esto es observable en los recortes de los programas sociales. En segundo lugar, carentes de un apoyo analítico para tales acciones, hay pocas bases, además, para la esperanza, la intuición y la fe, para predecir que resultados pueden suceder. En suma, existen enormes problemas para la evaluación y los análisis, pues cualquier programa de bienestar social es resistente a los criterios del análisis del costo-beneficio, pues como lo expone el autor citado, la "*Policy*, sobre todo, es una manifestación de valores políticos"<sup>7</sup>; y por consiguiente, la comprensión de los aspectos ideológicos de la decisión de seguir, cambiar o terminación, es un dato importante para entender el contexto político en el que se mueve.

La evaluación debe incorporar este tipo de criterios que impulsan a la terminación y producir indicadores que iluminen a las opciones de *Policy* señaladas, e inclusive, influir la decisión que se asumirá al ofrecer calificaciones del caso. Su papel, más que de relevancia, es de objetivo a buscar, pues su resultado apunta a las tácticas, más que a los

---

<sup>7</sup> *Ibid.*, p. 639.

grandes diseños, porque el éxito o el fracaso pueden y deben realimentar el diseño de *Policy* en beneficio de su implementación e impacto<sup>8</sup>.

Uno de los mejores ejemplos para aquilatar los problemas de evaluación de *Policy* con miras a identificar el éxito y el fracaso, lo constituye la percepción del impacto de los programas sociales. Quizá la modalidad más ilustrativa la constituyen los Estados Unidos, cuyos programas sociales implementados en la época de la Presidencia de Lyndon Johnson, tuvieron durante el Gobierno de Nixon dos interpretaciones diametralmente distintas por cuanto a la identificación de su fortuna e infortunio.

Hagamos una descripción sucinta de ese suceso: en enero 8 de 1973, Nixon declaró una moratoria de todos los programas federales de vivienda subvencionada para personas de bajos ingresos, así como de los relativos a la renovación urbana y otros programas de desarrollo comunitario<sup>9</sup>. Se invocaba como justificación de esta medida, la necesidad urgente de una evaluación amplia y extensiva de la estructura de la vivienda comunitaria, así como de las estatutos que la regían. Se ordenó un estudio completo de todos los programas federales de vivienda, con el objeto de abolirlos a la brevedad posible. La moratoria, que duraría 18 meses, incluyó virtualmente a toda la vivienda federal y la actividad de desarrollo comunitario. Sin embargo, a nueve meses de iniciada, se anunció una nueva iniciativa que derivó en un cambio importante en la dirección de los esfuerzos federales de vivienda subvencionada.

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

<sup>9</sup> Hays, Allen R. *Perceptions of Success or Failure in Program Implementation. The Feedback Loop in Public Policy Decisions. Policy Studies Review. August 1985 Vol. 5, núm 7. p.p. 59-66.*



La alteración en el propósito original de la moratoria, sugiere que hay percepciones cambiantes acerca del éxito y el fracaso, así como de la viabilidad de los programas, que tuvieron un impacto importante sobre su decisión mencionada. En un principio, el Presidente y sus consejeros recibieron realimentación negativa sobre esos programas, desde una variedad de fuentes, pero que eran coincidentes en el punto. Posteriormente, nueva información sobre la posibilidad de éxito y las estrategias diseñadas al afecto, fueron el alimento de información que influyó en la elección definitiva de las nuevas estrategia de vivienda.

Hay varias cuestiones que considerar, pero principalmente que otros enfoques positivos sobre tales programas estuvieron presentes, debido a la presencia de bien organizados grupos de interés, principalmente una alianza existente entre tres grupos importantes: funcionarios del Departamento de Vivienda y Desarrollo Urbano; grupos de interés que representaban a los constructores privados y gerentes públicos de unidades subvencionadas, y miembros pro-vivienda de las subcomités vivienda del Senado, y los Comités de Asuntos Urbanos<sup>10</sup>. Algunos integrantes de esta alianza habían sido grandes críticos de la administración de vivienda, pero después se comprometieron fuertemente a favor de la continuación de los programas. Nuevas evaluaciones fructificaron en el seno del debate público, produciendo argumentos a favor de los programas sociales y contrarrestando la imagen negativa proveniente de otras fuentes. Así, la alianza anti-terminación extendió su dotes persuasivas y se hizo escuchar por los hacedores de *Policy*.

El fracaso de los programas sociales deben también ser visualizados bajo una noción ideológica, pues la Administración de Nixon podría ser juzgada como moderadamente conservadora. Las declaraciones públicas y privadas tempranas, en este sentido, indican una profunda

---

<sup>10</sup> *Ibid.*

desconfianza sobre los programas y agencias de la *Gran Sociedad* de Johnson, por lo que también se propuso la reducción de otro programa que se consideraba inconfiable: *Guerra contra la Pobreza*.

Desde la perspectiva de la política pragmática, un grupo de consejeros presidenciales consideró que el Partido Republicano debería modificar su oposición tradicional sobre los programas sociales, con el fin de capturar el "centro político" y permanecer en el poder. Por consiguiente, consideraron que se debería restringir, modificar y modernizar los programas de Johnson, pero no abolirlos. Nixon mismo no era rígidamente ideológico en estos puntos y se dejó persuadir para hacer continuar, y aún expandir, varios de los programas de bienestar, incluyendo los programas federales de vivienda. Estos programas eran todavía muy populares para hacer de la eliminación una opción políticamente viable.

Cuando los programas sociales en los Estados Unidos fueron considerados como un fracaso, entre ellos principalmente el referido a la *Guerra contra la Pobreza* y el *Acta de Empleo Comprensivo y Capacitación (CETA)*, su fracaso no sólo significó una pérdida de apoyo, sino una supuesta evidencia de los límites de capacidades del Gobierno, como un efecto deprimente del pluralismo o, sencillamente, el éxito "perdido"<sup>11</sup>. Aunque estas apreciaciones contribuyen a entender porqué los programas sociales fracasaron en alcanzar sus objetivos, fueron insuficientes porque omiten al fracaso político; es decir, la pérdida de apoyo político principal que derivó en su virtual terminación. En realidad, la efectividad de *Policy* es, al menos parcialmente, independiente del éxito político, y esto hay que destacarlo porque el

---

<sup>11</sup> Robertson, David Brian. *Planned Incapacity to Succeed? Policy-Making Structure and Policy Failure*. *Policy Studies Review*. Vol. 8, núm. 2. Winter, 1989. p. 264.

logro real puede perderse dentro de los aplastantes debates públicos que pueden ser negativos sobre un programa en particular. Así, aunque los fracasos de ambos programas son nítidos, la definición de su fracaso es controvertida porque elimina aquella distinción y, por consiguiente, no deslinda los problemas de percepción del éxito o fracaso, según el influjo ideológico o el imperativo pragmático, del discernimiento evaluatorio propiamente técnico.

Aunque en el nivel federal los programas sociales de la época de Johnson fueron políticamente exitosos, en la esfera local se descuidaron principalmente en lo relativo al apoyo político; y fue allí donde Nixon encontró los fracasos más grandes. La *Policy* puede fracasar de dos modos: primero, por cuanto a su ineffectividad para alcanzar los objetivos planteados; segundo, políticamente fracasar por la pérdida de apoyo popular y el soporte de los hacedores de *Policy*. Los dos programas mencionados fracasaron en la primera acepción, es decir, en la lucha contra la pobreza y el desempleo, pues poco hicieron para remediar la situación de los pobres y aliviar la falta de trabajo. Pero también fracasaron políticamente, tal como se visualiza en la evaporación del apoyo que le brindaban. La *Guerra contra la Pobreza* fue intensamente atacado apenas dos años después de su inicio, en tanto que el *CETA* era considerado en el Congreso como el segundo programa más impopular<sup>12</sup>.

La centralización administrativa fue expuesta como una de las causas de la ineffectividad inherente al Gobierno federal en los Estados Unidos, así como el carácter pluralista de la política norteamericana y la naturaleza desarticulada de la *Policy* gubernamental. Una tercera interpretación planteó la pérdida de efectividad como secuela de cambios contextuales y la merma de legitimidad del Gobierno, que contaminó y debilitó a los programas sociales. En realidad las tres

---

<sup>12</sup> *Ibid*, p.p. 242 y ss.

interpretaciones manifiestan limitaciones inocultables, principalmente porque desconocen que el pluralismo y el carácter federal del régimen norteamericano, que condiciona la naturaleza fragmentada de la *Policy* y cuenta con mecanismos que aseguran el éxito, principalmente a partir del diseño, hasta culminar en la ejecución.

Conscientes en la existencia de tales restricciones, la coherencia del proceso de *Policy* es ofrecido por sus arquitectos desde la promulgación formal de *Policy*. No cabe duda que la estructura de la hechura de *Policy* tiene un impacto significativo en el proceso de hechura en sí, y es una condición necesaria que debe tomarse en cuenta en el diseño: esto contribuye a entender el fracaso político de los programas sociales mencionados, así como su éxito, porque se trata más bien de un esfuerzo riesgoso que corren exitosamente los diseñadores de *Policy*. Sin embargo, la consideración del impacto deficitario de la estructura de *Policy* en los Estados Unidos nos remonta al problema planteado por Marx sobre la existencia de condiciones básicas insalvables, que obran contra la implementación de fondo. En todo caso, el diseño de la hechura de *Policy* debe partir de una restricción tan trascendental, que su ejercicio se convierte en una de las artes del Gobierno más refinado y desafiante: formular una conducta de Gobierno preñada, inherentemente de límites de desempeño infranqueables, ante los cuales se debe luchar permanentemente con la propensión dominante a fracasar.

El enfoque del logro o revés de una *Policy* puede variar por el efecto de apreciaciones diversas, dentro del foro del debate público. Sin embargo, aparte de las interpretaciones pragmáticas e ideológicas, la evaluación del éxito o fracaso constituye una oportunidad para el aprendizaje gubernamental. En realidad, en esto consiste el provecho sustancial de la evaluación: ser un incentivo para el aprendizaje, siempre y cuando el

Gobierno tenga la capacidad para no trastornarse con los efluvios del logro ni esconder la cabeza después del descalabro.

Para empezar, un Gobierno debe saber con precisión que es el éxito y que es un fracaso, para poderlos transformar en insumos de su aprendizaje político.

### **Caracterización del éxito y el fracaso**

A lo largo de la literatura politológica, ha sido patente que los filósofos políticos han considerado más provechosas las lecciones del fracaso, que las del éxito. Sin embargo, no se ha ahorrado tinta para prevenir a los gobernantes de las tentaciones y las ostentaciones del triunfo.

Al ofrecer la definición de los conceptos de fracaso y de éxito, se puede mostrar el grado de definición de los objetivos, que generalmente suelen ser formulados de modo desmedido, y el alcance real de los resultados, que normalmente son pobres. Con estas aportaciones, resulta explicable que las deficiencias de *Policy* no siempre son de origen, sino de ejecución. Sin dejar de considerar el beneficio implícito en la exactitud de las intenciones políticas, de la adecuada atención de los deberes del servicio público y de la exposición clara del alcance de los resultados, existe una conciencia plena de su insuficiencia, sin una debida implementación. Sin embargo, la identificación del éxito o fracaso no se limita a las pruebas de rigor del proceso de implementación pues, sujeta la *Policy* al debate público, la evaluación trasciende los límites formales del Gobierno y se adentra en los laberintos de la vida política, donde la ciudadanía es el juez principal y última instancia en fallar sobre uno u otro<sup>13</sup>; pues parafraseando a

---

<sup>13</sup> Tal como lo explican van Meter y van Horn, "el estudio de la implementación examina aquellos factores que contribuyen a que realicen o no los objetivos de la política"; en tanto que

Hobbes, el gobernante y el ciudadano, por igual, son poseedores de la curiosidad como "el deseo de saber porqué y cómo"<sup>14</sup>. Por consiguiente, si el problema central radica en caracterizar el éxito o fracaso, la pregunta esencial que se hace es qué sucede como resultado de la *Policy*. La pregunta es muy infrecuente y usualmente entraña la necesidad de precisar la naturaleza de la *Policy*<sup>15</sup>.

La humildad de un Gobierno para reconocer el infortunio de su conducta o sacar sensatez de sus logros, sería suficiente para reconocerle méritos indudables. Pero la democracia moderna no se satisface con esto, requiere que los gobiernos aprendan con provecho de su conducta pasada, sea exitosa o fracasada. Una manera de desarrollar conocimientos con base en el aprendizaje, es sacar lecciones ajenas considerando casos reales de reformulación de *Políticas*, mediando la experiencia<sup>16</sup>. En este sentido, los casos de fracaso pueden ser más útiles que los de éxito, porque pueden ser considerados como un detonante para el rediseño de *Policy*, así como una ocasión potencial para el aprendizaje. Esto es así, porque el éxito provee una base firme para aprender de los hechos, sólo si es posible

---

"el estudio de impacto se ocupa de la consecuencia de las decisiones políticas". A la primera le interesa "por qué ocurrió de esta manera", en tanto que al impacto "qué ocurrió". Meter, Donald van y Carl van Horn. *El Proceso de Implementación de las Políticas: un Marco Conceptual*. En Aguilar, Luis (Edit.). *La Implementación de las Políticas*. p.p. 100-101. Las cursivas son nuestras.

<sup>14</sup> Hobbes, *Op. cit.*, p. 56.

<sup>15</sup> Guba, Egon G. *What can Happen as a Result of Policy?*. *Policy Studies Review*. August 1985. Vol. 5, núm. 7. p. 11.

<sup>16</sup> May, Peter. *Policy Learning and Failure*. *Journal of Public Policy*. Vol 12, núm. 4. Oct-Dec. 1992. p. 341.

trazar deliberadamente condiciones para su realización. Por consiguiente, la insatisfacción sirve como un estímulo más fuerte para una búsqueda de nuevas ideas, que la satisfacción.

Aunque el reconocimiento del fracaso debería fomentar el aprendizaje, hay varias razones por las cuales no resulta de este modo. En la búsqueda de la estabilidad organizativa, el Gobierno puede limitar los esfuerzos evaluativos por temor a las explicaciones de porqué los programas han fracasado. Asimismo, en la búsqueda de mantener el poder, los gobernantes pueden estar poco dispuestos para reconocer el fracaso como requerimiento de aprendizaje o para explorar las razones del fracaso de los diseños de las *Policies*.

Del éxito y fracaso se puede inferir la capacidad o falta de capacidad de un Gobierno para alcanzar sus objetivo; es decir, si ha desarrollado la suficiencia de personal y recursos para lograrlos como una unidad coherente. A través de la evaluación de la implementación y el impacto, se puede explicar el éxito o fracaso de un programa, pero no como una patología burocrática o una deficiencia de diseño, sino como una insuficiencia de realización. A través de tal inferencia, se ofrece una experiencia vivida como éxito o como fracaso para enderezar la elaboración y ejecución de *Policies* futuras, mejorando el aprendizaje gubernamental.

Uno de los aspectos más influyentes para nutrir al diseño de *Policy* con estas experiencias, es visible donde predominan incentivos ideológicos como nutrientes de la hechura de *Policy*. Como Carlos Marx lo apuntó hace más de medio siglo, "el Estado nunca encontrará la causa de las dolencias sociales en el 'Estado y la organización social' (...) Allí donde existen partidos políticos, cada uno encuentra la razón de todos los males en el hecho de que es su adversario y no él, quien se encuentra

en el timón del Estado"<sup>17</sup>. Así, los **Tory** culpaban a los **Whig** de la pobreza en Inglaterra, y viceversa, alegando unos y otros que era el latifundismo o el liberalismo su causa. Marx explicó que ninguno de los partidos atribuía el fracaso de la *Policy* social inglesa a la *política* en sí, sino a la *Policy* del partido opuesto. Sin embargo, el problema consiste en que el logro o revés obedecen más a la política en sí, que a una *Policy* singular, debido a que "la razón política es precisamente razón política, porque piensa sin salirse de los límites de la política"<sup>18</sup>.

Entre menos "humildad" dispone un Gobierno para comprender la exterioridad de los problemas sociales, mayor es su propensión a errar y más intensa es su indisposición para nutrir su conducta futura con la experiencia del fracaso pasado.

### **Autoclausura de los procesos de hechura de *Policy***

El desempeño de un Gobierno puede calificarse de exitoso o fracasado, por causas atribuibles a la autoclausura de los procesos de comunicación y control. Tal autoclausura suele significar una típica expresión de deficiencias de aprendizaje político, es decir, de capacidad de dominio del arte del Gobierno. El comportamiento gubernamental puede concebirse, en términos positivos, como una secuencia de decisiones que se realimentan de información<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Marx, *Op. cit.*, p.p. 253, 257.

<sup>18</sup> El filósofo alemán explicaba que "el principio de la política es la voluntad. Cuanto más parcial, o sea, cuanto más perfecta es la razón política, tanto mayor es su ceguera frente a los límites naturales y mentales de la voluntad, tanto más incapaz es, por tanto, de descubrir la fuente de las dolencias sociales". *Ibid.* p.p. 258-259.

<sup>19</sup> Deutsch, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1969. p.p.125-126 y 139-146.



Esa secuencia implica *éxito*, si es el resultado del procedimiento de corrección con respecto al objetivo de su conducta y la capacitación ascendente para evitar errores posteriores, como un efecto de su habilitamiento para aprender los procesos decisorios. Pero, opuestamente, significa el *fracaso* si hay inhabilidad para aprender y la tendencia a la autoclausura se manifiesta como la pérdida de poder o quebranto de recursos, que debilitan al Gobierno ante los obstáculos que le plantean los problemas sociales. El fracaso también se evidencia como una merma de ingreso de información o quebranto de eficacia de los canales de información procedentes de la sociedad, y de la capacidad de crear otros nuevos de manera alternativa; es, igualmente, la pérdida de capacidad de conducción o extravío de control sobre la propia conducta del Gobierno, y la pérdida de aptitud para modificarla con la suficiente velocidad y precisión. En suma: esta pérdida y el menoscabo de la habilidad de externación de su actividad ante problemas sociales cambiantes, constituyen síntomas de fracaso por la clausura de las capacidades de aprendizaje político. Fracaso es el extravío del conocimiento sobre el caudal de comportamiento pasado, con un déficit agregado de programación futura. Fracasado es un Gobierno sin memoria, que está condenado a repetir la historia, y no como drama, sino comedia, tal como lo advirtió Marx en el Prólogo del **Dieciocho Brumario de Luis Bonaparte**.

Es patente la prominencia de la información en el proceso de *Policy*, porque lejos de ser incidental o exógeno a tal proceso, la comunicación de la información es la esencia del proceso en sí, como de su producto<sup>20</sup>. Debido a que los hacedores de *Policy* escudriñan en una bola de cristal, más lóbrega que transparente, tratan de discernir las consecuencias de acciones que aún no son realizadas cuando la diseñan. Por lo tanto, buscan información desde una diversidad de

---

<sup>20</sup> Hays, *Op. cit.* , p.p. 51-52

fuentes para sustentar su confianza acerca de los programas que se proponen implementar. Estos hacedores de *Policy* pueden sacar información directamente desde sus personales experiencias o concepciones, a pesar de las advertencias provenientes de los supuestamente más rigurosos análisis de *Policy*, acerca de que estas fuentes pueden contener distorsiones o predisposiciones serias. Pueden sacar, también, conclusiones directamente desde la información detallada sobre el problema mismo, basado sobre las necesidades observadas o expresadas sobre una situación particular.

Sin embargo, tan importante como estas dos fuentes, hay un tercer caudal de información que surge abundantemente como una guía para las decisiones políticas. Esta es la información que concierne a los resultados de los esfuerzos gubernamentales precedentes para dirigirse hacia el problema. Los hacedores de *Policy* buscan la realimentación sobre el impacto de programas previos, con fin de predecir los resultados de futuras *Policies*. La realimentación sobre los resultados de un programa, es un proceso constante que involucra a muchos niveles de hechura de *Policy*. Los hacedores buscan la realimentación inmediata con respecto al impacto de programa. Pero si no buscan fuera de sus oficinas a tal información, los ciudadanos atraerán su atención enérgicamente mediante la presión política. Aquí destacamos a la información que concierne a *Policies* pasadas o existentes, que fluyen hacia el hacedor, que es el responsable por formular y adoptar nuevos programas o modificar los existentes. Tal es la trenza en el cambio constante de información que llega sobre el Gobierno y es claramente uno de los más importantes para determinar el curso de *Policy* hacia el futuro.

La información es como la sangre de política moderna; es como un conjunto de hebras dentro de la tela de comunicaciones que atraviesan los hilos del Gobierno y lo vinculan con el desempeño pasado de

programas aún existentes<sup>21</sup>. El estudio de la información es importante como potencia para vincular el interés de analistas políticos sobre el papel de evaluación en el proceso de *Policy*, y el interés sobre información relacionada con los modelos generales de los mensajes que se remiten y se reciben dentro del proceso de *Policy*.

La información nutre de savia vital a la evaluación, la cual está muy politizada y en ella pesan fuertemente consideraciones ideológicas y de supervivencia política, que frecuentemente exceden los límites de alternativas cuidadosa y racionalmente concebidas. Los mensajes particulares de evaluación deben situarse dentro del contexto de la corriente total de información que circunda al punto de interés. La información producida puede llegar a ser una herramienta utilizada por diversos actores en sus intentos de influir la dirección de política, y se usa frecuentemente de manera que sorprende y consterna a los productores originales de la información.

En suma: no es necesario ahondar demasiado para encontrar argumentos acerca de que el aprendizaje es una meta deseable, principalmente para la discusión y análisis públicos en los países modernos, cuando se trata de estimar su rendimiento gubernamental en términos de logro o frustración.

### **El papel del aprendizaje en *Policy***

Un Gobierno sólo puede sacar provecho de sus éxitos y fracasos si sabe aprender. Una clara conceptualización del aprendizaje es esencial para la investigación que busca identificar el alcance y las condiciones donde el aprendizaje tiene lugar, para sacar provecho de las

---

<sup>21</sup> *Ibid.* p. 65.

experiencias referentes tanto al fracaso y al éxito. Igualmente, tal investigación es necesaria para el fomento del aprendizaje como insumo del diseño de *Policy* y nutriente de agenda del debate político. Una cuestión fundamental que se debe formular, por principio, es cuál es la base del aprendizaje; cómo se concientiza socialmente la necesidad de aprendizaje para ser considerado como genuino; cuál es el objeto del aprendizaje, y quién aprende qué<sup>22</sup>. Hay dos tipos de aprendizaje: el aprendizaje instrumental, que significa las lecciones obtenidas sobre la viabilidad de los instrumentos o diseños de implementación de *Policy*, y el aprendizaje social, que implica las lecciones obtenidas sobre la construcción social de problemas, alcances o metas de *Policy*. El aprendizaje de *Policy* debe distinguirse del aprendizaje de política, pues este último es la abogacía de una *Policy* que se promueve para el desarrollo de la definición de problemas o de ideas<sup>23</sup>.

En primer lugar se debe considerar a la experiencia como una fuente común del aprendizaje, pues ella es el fundamento de la evaluación de impacto, así como el modo tradicional de aprendizaje en el desempeño gubernamental. Cualquier observación de experiencia directa o indirecta provee una base para el aprendizaje, pero no garantiza necesariamente aprender, toda vez que el aprendizaje debe ser distinguido de los comportamientos miméticos. El aprendizaje implica una comprensión progresiva y mejorada, tal como es reflejada por la capacidad de sacar lecciones sobre problemas resueltos, insolutos o por resolver. Dentro del capítulo referente a la organización de la emulación en el novísimo Estado socialista, Lenin hablaba de las tareas del poder soviético como un problema fundamental de aprendizaje:

---

<sup>22</sup> May, *Op. cit.*, p. 331.

<sup>23</sup> *Ibid.*

"sólo a estos hombres, después de probarlos diez veces y elevándolos de los trabajos más sencillos a los más complejos, debemos llevarlos a los puestos responsables de dirigentes del trabajo del pueblo, de dirigentes administrativos. Todavía no hemos *aprendido* a hacerlo. Pero *aprenderemos*"<sup>24</sup>.

Las lecciones obtenidas sobre el logro o el descalabro, no son siempre comprensiones refinadas acerca de las causas y los efectos de *Policy*, tales como las que pueden surgir de evaluaciones formalmente diseñadas<sup>25</sup>. Más bien, tal como ocurre con el aprendizaje de prueba y error, el aprendizaje supone simplemente juicios sobre si un curso determinado de acción o una herramienta administrativa dada se prefiere, aún, por sobre otras alternativas. Asimismo, aprender no necesita restringirse a novedades, puede suponer también la confirmación o reprobación sobre el entendimiento de problemas políticos antiguos, tal como ocurre con la construcción social de objetivos o problemas en la *Policy* social.

El aprendizaje también es muy útil para percibir la factibilidad de una *Policy* determinada, a partir de las perspectivas de avance hacia un problema determinado. Por ejemplo, desde el ángulo parlamentario, la evaluación de factibilidad suponen juicios sobre la probabilidad de una promulgación legal exitosa, las limitaciones sobre la implementación, y los costos de oportunidad y precio, asociados con el empuje a una propuesta determinada. Incluso, el aprendizaje aplicado en la factibilidad provee una base para prescribir tácticas para abogar por una *Policy* dentro de una arena política, contribuyendo a disipar la artificial distinción entre análisis y abogacía de *Policy*, así como entre las

---

<sup>24</sup> Lenin. *Acerca de la Incorporación de las Masas a la Administración del Estado*. Moscú, Editorial Progreso. p. 99. Las cursivas son nuestras.

<sup>25</sup> May, *Op. cit.* , p.p. 33 y ss.

alternativas subyacentes que pueden derivar en la realización de una meta y los cambios abogados en lo que el Gobierno hace<sup>26</sup>.

Los analistas que tienen experiencia en el arte de aconsejar a los hacedores de *Policy* en los negocios del Gobierno, conocen lo que los ciudadanos quieren y necesitan acerca de los objetivos, así como la forma más eficiente de conseguirlo; su papel es el de proporcionar argumentos y creencias para ganar un amplio apoyo para valores políticos. Tales valores, sin embargo, frecuentemente están preñados de la experiencia social, misma que normalmente es una de las canteras más explotadas por los consultores que abogan a favor de una *Policy*.

### La *Policy* en experiencia

Uno de los problemas centrales de la definición del éxito y el fracaso dentro de la evaluación, consiste en el soslayo del carácter procesal de la hechura de *Policy*, que no denota un concepto único en la longitud de su confección. Según lo explica un autor, hay que hacer una triple distinción: *Policy en intención*, que es el dominio de legisladores o hacedores de decisiones; *Policy en implementación*, que es el dominio de implementadores y los funcionarios quienes realizan los programas particulares; y *Policy en experiencia*, que es el dominio relativo a los beneficiarios o las "víctimas" imprevistas de la *Policy*, según se observe su efecto<sup>27</sup>. Tradicionalmente, lo que sucedió como resultado de una *Policy* es tipificado por los analistas en la *Policy en intención*, siendo un error, porque cualquier suceso no puede derivar como resultado de un *Policy en intención*, sino más bien de la *Policy en implementación*,

---

<sup>26</sup> Majone, *Op. cit.*, p.p. 34-37.

<sup>27</sup> Guba, *Op. cit.*, p. 11.

pasando el asunto del resultado del diseño a la ejecución. Pero también el nivel de análisis ceñido a la implementación es insuficiente para responder a la pregunta sobre lo que sucedió una vez que es aplicada la *Policy*, porque los resultados son relativos al dominio de los beneficiarios o "víctimas", y el impacto de la *Policy* está basado en la experiencia de la *Policy* misma. En última instancia, el conocimiento es aquilatado principalmente por el contexto cultural del caso, así como por las reacciones y expectativas de los beneficiarios, las "víctimas" y los implementadores.

Por consiguiente, la evaluación sobre el éxito o fracaso de los gobiernos se halla fuera del Gobierno mismo y hay que buscar en la ciudadanía la fuente de las valoraciones de su desempeño. Si la evaluación se basa en la experiencia de una *Policy* implementada según la apreciación de los usuarios, la experiencia es un caudal de aprendizaje gubernamental. La experiencia, a partir de la cual pueden sacarse lecciones, es un aspecto importante de cualquier forma de aprendizaje ampliamente discutida en la literatura de *Policy*<sup>28</sup>.

Las observaciones basadas en la experiencia no necesitan ser directas, con fin de proveer una base para el aprendizaje. Ya se ha llamado la atención sobre la "lección sacada", con referencia a los conocimientos obtenidos desde la experiencia indirecta<sup>29</sup>. Las observaciones de experiencia no se necesitan planificar para proveer una base para el

---

<sup>28</sup> May, *Op. cit.*, p.p.333.

<sup>29</sup> Según lo explica Rose, el proceso de sacar una lección arranca con la exploración de programas que se están implementando en cualquier lugar, y termina con la prospectiva de evaluación de qué podría suceder si un programa tal fuera transferido a otro lugar en el futuro. Rose, Richard. *What es Lesson-Drawing?*. Journal of Public Policy. Vol. 11, part 1. Jan.-March. 1991. p. 3.

aprendizaje de *Policy*, pues la prueba y error es una base más común para aprender, que la experimentación o la evaluación sistemáticas.

Las lecciones con base en la prueba y error, no son las lecciones más precisas y acabadas sobre la evaluación de *Policy* y la experimentación social. Más bien, es la prueba recurrente y más general de factibilidad que provee conocimientos sobre limitaciones y preferencias de *Policy*, tal como es observable en el desempeño de cualquier Gobierno. El problema consiste en que la observación de no es una cuestión sencilla, sino más bien de alta complejidad, pues ello obedece a que la *Policy*, como las deidades celestiales, puede manifestarse a través de una diversidad de personificaciones<sup>30</sup>.

Una de las personificaciones más corpóreamente identificables, es el programa; empero, a pesar de que un programa siempre es una *Policy*, ésta no siempre es un programa.

### **La personificación programática de la *Policy***

Uno de los problemas más complejos relativos a la evaluación del desempeño gubernamental, principalmente relacionado con la identificación del éxito o fracaso, consiste en la conceptualización general de *Policy* y la definición específica de *programa*, como su personificación por antonomasia.

Una *Policy*, deliberadamente, puede ser diseñada como un programa de acción. Un programa consiste en dos o más ideas entrelazadas, que

---

<sup>30</sup> Así lo visualiza Jones, cuando explica que "de hecho, la palabra *Policy* frecuentemente es usada intercambiamente con voces tales como metas, programas, decisiones, leyes, estándares, propósitos y grandes diseños". Las cursivas son del original. Jones, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, Books Cole Publishing Co. 1984. p. 25.



proveen un aparato capaz de dirigir dicha acción y generar una opción específica desde un conjunto previsto de resultados. El potencial de elaboración de *Policy* como programa de acción, consiste en capacitar para el razonamiento y la corrección de la ruta de la acción del Gobierno. La *Policy*, como programa de acción, es diseñado dentro de la capacidad humana como un conjunto de ideas aptas para enlazar acciones gubernamentales específicas, hacia los resultados preferidos<sup>31</sup>.

Todo Gobierno debe tener una conducta esencialmente programada, pues los programas son actividades de organizaciones gubernamentales identificables que son autorizadas jurídicamente para expedir fondos públicos y emplear al personal público para propósitos convenidos. Ellos son un principal medio del Gobierno, de modo que cualquier *Policy* que no está incorporada en un programa, pudiera ser considerada como una acción sin intención precisa, más que como una actividad deliberada del Gobierno<sup>32</sup>. El concepto de programa es importante porque concentra la atención sobre una multitud de recursos y organizaciones requeridos para cualquier acción significativa del Gobierno; y llama la atención en las actividades que hoy en día no son reducibles a un flujo singular de productos. Asimismo, los programas permiten observar la importancia que los gobernantes y los ciudadanos imprimen en las acciones del Gobierno y, por consiguiente, son modalidades de *Policy* susceptibles de evaluación plena.

---

<sup>31</sup> Meehan, Eugene. *Policy: Constructing a Definition*. Policy Sciences. Núm. 18. 1985. p.p. 291-311.

<sup>32</sup> Rose, Richard. *Disaggregating the Concept Government*. Charles Lewis (Edit.). *Why Governments Grow: Measuring Public Size*. London Sage Publications. 1983. p.p. 157-176.

También el programa es identificable por su impronta teleológica, porque el énfasis de la existencia real de condiciones iniciales para la implementación, permite distinguir más claramente a un programa dentro de la noción más general de *Policy*. Un programa consiste en una acción de Gobierno incitada con el objeto de alcanzar objetivos, cuya obtención se juzga como problemática. Un programa existe cuando las condiciones iniciales -la etapa del *si* de la hipótesis de *Policy*-, han sido establecidas<sup>33</sup>. La palabra *programa* significa la conversión de una hipótesis, dentro de la acción del Gobierno y que la premisa inicial de la hipótesis ha de ser autorizada. El grado en el cual las consecuencias previstas -la etapa de *entonces*-, da lugar a la implementación del programa, que debe ser observada como un proceso de interacción entre las metas establecidas y las acciones adaptadas para realizarlas.

Las *Policies* implican teorías, porque con declaraciones explícitas o no, son un punto de relación entre las condiciones iniciales y las consecuencias previstas<sup>34</sup>. Si *X*, entonces *Y*, señalan los autores citados. Las *Policies* se convierten en programas cuando, por la acción de las autoridades, son creadas las condiciones iniciales: ahora existe *X*, y los programas hacen operativas a las teorías, porque fraguan el primer eslabón de la cadena causal, conectando a las acciones con los objetivos. Dado *X*, se puede actuar para obtener *Y*<sup>35</sup>. Los programas, fungen como agencias naturales de implementación que enlazan a las

---

<sup>33</sup> Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University Press. 1979 (1973). p.p. XXII-XXIII.

<sup>34</sup> *Ibid.* p. XXIII.

<sup>35</sup> Pressman y Wildawsky hacen personificar en el programa al agente de implementación de *Policy*. Y añaden que "la implementación, entonces, es la habilidad para forjar eslabones en la cadena causal, tal como la obtención de los resultados deseados". *Ibid.*

condiciones iniciales y las consecuencias previstas, personificando operativamente la hasta entonces existencia espectral de la *Policy*.

No obstante lo explicado, la magnitud y multiplicación de los programas dentro de los marcos del desempeño gubernamental, nutren su interdependencia y mutua causación, principalmente cuando son exitosos. Paradójicamente, entre más activo es un Gobierno, y más y mayores son sus programas, mayor autonomía obtienen generando su propia prole programática, limitando la libertad del Gobierno para diseñar nuevas *Policies*. Hay situaciones en las cuales los gobiernos proceden de manera no programada, lo hacen bajo el imperativo de la innovación espontánea y no-deliberada. La respuesta hay que buscarla en la autonomía creciente del ambiente de *Policy* "porque la *Policy* es su propia causa, los programas dependen menos del ambiente externo, que de los sucesos interiores de los cuales ella proviene"<sup>36</sup>.

En el espacio de implementación existe una variedad de programas, los cuales, a mayor magnitud, hacen que dicho espacio sea más denso. Cuando grandes programas proliferan dentro del espacio, se comienza a ejercer entre sí fuertes efectos, incrementándose sus relaciones recíprocas y su mutua causación; en suma: unos comienzan a afectar a otros de manera sucesiva, hasta que el último retorna al ciclo al primero. El efecto inmediato de la introducción de un nuevo gran programa, es que incrementa la interdependencia y sus consecuencias son más numerosas, variadas e indirectas, y por lo tanto más difíciles de predecir. Cada gran programa introducido al espacio de *Policy* genera más interacciones e incrementa exponencialmente las consecuencias siguientes. Esto explica porqué la conexión entre la causa original de *Policy* y su resultado, es atenuada como un efecto de la interacción y

---

<sup>36</sup> Wildavsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little Brown and Company. 1979. p.62.

mutua afectación entre los diversos programas. Así, un programa influye a otros muchos programas cuya predicción se convierte en más importante, pero más riesgosa, porque sus efectos diseminantes entran en la esfera de implementación.

Hay que destacar que las *Policies* individuales tienden a interrelacionarse y, por ejemplo, la *Policy* económica y la *Policy* social podrían integrar *Policies* híbridas, lo que implica una noción de desarrollo al margen del aislamiento. Sin embargo, hay que considerar que algunos eslabones son más importantes que otros, de modo que el concepto de *espacio de Policy* contribuye a destacar el conjunto de *Policies* que están estrechamente interrelacionadas<sup>37</sup>. Lo que ha sucedido dentro del espacio de *Policy*, determinará más a lo que sucederá dentro de dicho espacio. La razón principal del crecimiento de autonomía del espacio de *Policy*, es que este crecimiento es contextual, es decir, las consecuencias producidas por una *Policy* son crecientes porque interfieren con el trabajo de otras *Policies*: la complejidad produce más complejidad. Por consiguiente, una de las más visibles manifestaciones de la autonomía del espacio de *Policy*, es el fenómeno de los cambios no planeados, y se refieren a la complejidad de la implementación como fuente de cambio ajeno al diseño deliberado.

La mutua causación y la autonomía creciente del espacio de *Policy*, tienden a acotar el papel de la evaluación del éxito o fracaso a las *Policies* personificadas en el programa, pero singularmente considerado, y todavía hay que hacer algunas salvedades. Tal como lo explica un autor, "nunca la *Policy* es probada, sino únicamente sujeta a tratamiento o el programa emprendido en el nombre de la *Policy*, junto con la experiencia de ese tratamiento o programa por el grupo-objeto

---

<sup>37</sup> Majone, *Op. cit.*, p.p. 158-166.

afectado"<sup>38</sup>. Dicho de otro modo, son los efectos de estos diversos programas los que pueden evaluarse, no la *Policy*, porque la evaluación se realiza en la *Policy en experiencia*, refiriéndose al efecto causado por la entidad, no la entidad en sí. Desde esta perspectiva, la evaluación es el proceso para valorar alternativas de implementación de *Policy* y la manera como son experimentadas. El fin del producto de la evaluación, es un fallo del mérito y/o valor de un tratamiento o programa. Las *Policies* no pueden directamente probarse; solamente los tratamientos o los programas montados en el nombre de una *Policy* pueden probarse, siendo sujetos de evaluación. El mérito de una *Policy* es valorable sólo por inducción, desde un número de diferente operaciones y no puede haber una respuesta final definitiva. En suma: las *Policies* son declaraciones de valor, y por lo tanto, el análisis de *Policy* no puede tomar la forma de evaluación, sino de algo más semejante a una evaluación de necesidades de trascendencia más social, que técnica.

La evaluación de *Policy* no puede ceñirse a los límites propuestos por paradigmas del desempeño gubernamental, meramente técnicos. La defensa de la científicidad de la evaluación no puede permitirse sobreseer criterios morales, políticos y públicos, que interesan a una sociedad que tiene derecho de aguardar resultados fructuosos de *Policy*, como conducta y producto de un Gobierno del que espera que sea exitoso, lo mismo que suficientemente humilde para rendir tributo a sus errores y sacar provecho de las lecciones dejadas por el éxito y el fracaso.

---

<sup>38</sup> Guba, *Op. cit.*, p. 11.

## Fuentes

- Deutsch, Karl. *Los Nervios del Gobierno*. Buenos Aires, Editorial Paidós. 1969.
- Guba, Egon G. *What can Happen as a Result of Policy?*. *Policy Studies Review*. August 1985. Vol. 5, núm. 7. p.p. 11-16.
- Hays, Allen R. *Perceptions of Success or Failure in Program Implementation: The 'Feedback Loop' in Public Policy Decisions*. *Policy Studies Review*. August 1985. Vol. 5, núm. 7. p.p. 51-67.
- Jones, Charles. *An Introduction to the Study of Public Policy*. Monterrey, Books Cole Publishing Co. 1984.
- León, Peter de. *Policy Evaluation and Program Termination*. *Policy Studies Journal*. Vol. 2, núm. 4. May, 1983. p.p. 631-647.
- Lenin. *Acerca de la Incorporación de las Masas a la Administración del Estado*. Moscú, Editorial Progreso.
- May, Peter. *Policy Learning and Failure*. *Journal of Public Policy*. Vol 12, núm. 4. Oct-dec. 1992. p.p. 1-354.
- Majone, Giandomenico. *Evidence, Argument and Persuasion in te Policy Analysis*. Yale University Press. 1989.
- Marx, Carlos. *La Sociedad, el Estado y la Administración Pública*. México, Revista de Administración Pública. Núm. especial. 1980 p.p. 251-260.
- Meehan, Eugene. *Policy: Constructing a Definition*. *Policy Sciences* núm. 18. 1985. p.p. 291-311.
- Meter, Donald van y Carl van Horn. *El Proceso de Implementación de las Políticas: un Marco Conceptual*. En Aguilar, Luis (Edit.). *La Implementación de las Políticas*. p.p. 97-146.
- Pressman, Jeffrey and Aaron Wildawsky. *Implementation*. Berkeley, University Press. 1979 (1973).
- Robertson, David Brian. *Planned Incapacity to Succeed? Policy-Making Structure and Policy Failure*. *Policy Studies Review*. Vol. 8, núm. 2. Winter, 1989. p.p. 264-287.

Rose, Richard. *Disaggregating the Concept Government*. Charles Lewis (Edit.). *Why Governments Grow: Measuring Public Size*. London Sage Publications. 1983.

———. *What es Lesson-Drawing?*. *Journal of Public Policy*. Vol. 11, part 1. Jan.-March. 1991. p.p. 3-33.

Wildawsky, Aaron. *Speaking Truth to Power: the Art and Craft of Policy Analysis*. Boston, Little Brown and Company. 1979.

# CONTROL GUBERNAMENTAL

La importancia de la evaluación en la gestión pública: antisinóptica.

**El éxito y fracaso en la evaluación del desempeño gubernamental.**

La evaluación como insumo en la toma de decisiones dentro  
de las políticas públicas.

**Opinión pública y control en la administración pública mexicana.**

El control y la evaluación gubernamental: antecedentes y desarrollo.

**Prevención y sanción de la corrupción administrativa, mediante  
el Tribunal de lo Contencioso Administrativo.**



Gobierno del Estado de México



SECRETARÍA  
DE LA CONTRALORÍA  
DEL ESTADO DE MÉXICO

Año III No. 7