

V. PROPUESTA METODOLÓGICA PARA LA EVALUACIÓN DE LA REFORMA PENAL INTEGRAL Y LA IMPARTICIÓN DE LA JUSTICIA PENAL EN EL ESTADO DE CHIHUAHUA

1. Modelo de análisis

Se creó un modelo de análisis que en forma provisional hemos llamado *concéntrico*. Tomando como un símil una piedra que se arroja en el agua y genera ondas en forma de circunferencias que se expanden, ampliándose en la superficie del agua hacia todos lados y en forma circular, así, a partir de los juzgados como eje central, se van creando círculos que permiten incorporar en forma cada vez más amplia e incluyente los diversos impactos del trabajo judicial sobre sectores distintos de la población.

El modelo consta de cinco etapas:

- 1) Análisis de los juzgados y su actividad: recursos, roles, redes y relaciones.
- 2) Análisis y registro de los componentes y etapas del proceso judicial penal: actores, procesos, tiempos, movimientos, recursos.
- 3) Experiencias de los actores involucrados: la cultura judicial.

- 4) Evaluación del proceso: nivel de satisfacción y evaluación por los actores involucrados.
- 5) Percepciones generales del proceso de impartición de la justicia en el estado de Chihuahua.

2. *Construcción de índices para la evaluación de la reforma penal integral*

Un modelo concéntrico, como el aquí propuesto, plantea a su vez la creación de índices que incluyen varias dimensiones; plantea, de entrada, como requisito, mantener la comparabilidad de los conceptos y de las medidas. Ello obliga a la realización de mayores esfuerzos al proceso de su construcción, lo que incluye el desarrollo de definiciones de conceptos básicos, que tendrán que ser no sólo simples y precisas, sino que además tienen que recoger la esencia de lo que se desea comunicar cuando se utiliza un término específico; la selección de conceptos subyacentes; la formulación de preguntas de investigación y el método de selección de los datos.¹⁹

Se requiere mantener una alta calidad de las bases teóricas y los instrumentos de medición. La confiabilidad y validez de la información que provienen de un solo estudio, por lo general son conocidas y se convierten en conceptos *standard*. Cuando se efectúan investigaciones que utilizan información que proviene de distintas fuentes, se requieren comparaciones entre distintas dimensiones, es decir, se presenta el problema de las varias dimensiones de las equivalencias.

En general, las preguntas de investigación se dirigen a buscar la equivalencia de las construcciones; examinan, por ejem-

¹⁹ Véase FLORES, Julia, *Aproximaciones teórico-metodológicas para la construcción de un índice para la medición del cumplimiento de los derechos humanos en México*, México, UNAM, 2004 (mimeo).

plo, si la estructura de las violaciones o el cumplimiento de los derechos humanos son comparables a través de los distintos campos bajo investigación.

La equivalencia es un concepto clave en la investigación comparativa, pues tiene múltiples dimensiones: mientras que la equivalencia interpretativa tiene que ver básicamente con la comparabilidad subjetiva de los significados, la equivalencia de procedimiento se relaciona con el desarrollo de medidas comparables entre los grupos.

La equivalencia se refiere a los niveles de medición de las características que se aplican entre dimensiones, ya sea construidas (reflejan la identidad de las construcciones a través de las dimensiones), de unidades de medición (identidad de la unidad de medición) o de equivalencia escalar (identidad de la unidad de medición y escala de origen). Atender a estos principios en la elaboración de los índices asegura que construcciones similares sean medidas dentro de cada campo y que al mismo tiempo el índice permita describir la identidad de dichas construcciones a través de los distintos campos.

3. *Análisis de impacto*

Existen distintas formas de evaluar el impacto del cambio en las instituciones; no obstante, al realizar el análisis de impacto el proceso se dificulta.²⁰ De acuerdo a la revisión de la biblio-

²⁰ Para lo relativo a la evaluación del capital social de las instituciones véase el libro de PUTNAM, Robert, *Making Democracy Work: Civic Traditions in Modern Italy*, Princeton, Princeton University Press, marzo de 1961. En las tradiciones teóricas sobre las problemáticas del crecimiento económico y su relación con el combate a la pobreza y desigualdad social, este tipo de recursos también es conocido como “capital humano”. Véase SCHULTZ, Theodore, “Investment in Human Capital”, *American Economic Review* 51, marzo de 1961, pp.

grafía sobre impacto social de las reformas emprendidas en las instituciones, se consideró pertinente recoger algunos indicadores que menciona Robert PUTNAM, quien señala que para la construcción de un índice o medida de evaluación, cualquier intento serio de medición debe pasar cuatro pruebas severas:

- 1) Debe ser comprensivo.
- 2) Debe ser internamente consistente.
- 3) Debe ser confiable.
- 4) Debe corresponder a los objetivos y evaluaciones tanto de la institución como de los representados por ella o atendidos por ella.

En su trabajo, PUTNAM recoge indicadores del desempeño institucional o de las organizaciones, en los que se busca evaluar tres tipos de procesos:

- a) Procesos de creación de programas y/o políticas públicas.
- b) Pronunciamientos y/o demandas de la población acerca de las políticas públicas.
- c) Implantación y adopción de políticas públicas.

Una de las precauciones metodológicas atinentemente señaladas por PUTNAM es que los resultados se deben medir en términos de *outputs*, no de *outcomes*, lo que significa medir las políticas en particular específicamente; es decir, los cambios en los indicadores seleccionados para los programas que pueden ser atribuidos a intervenciones específicas y no los logros alcanzados en general: por ejemplo, el número de escue-

1-17; COLEMAN, James S., "Social Capital in the Creation of Human Capital", en PARTHA, Dasgupta e SERAGELDIN, Ismail, *Social Capital. A Multifaceted Perspective*, Washington, D. C., The World Bank, 2000, pp. 13-37.

las creadas o de alumnos atendidos y no en cuanto a la disminución general del analfabetismo; el número de camas de hospital creadas y no la disminución de la tasa de morbilidad de una población, etcétera.

4. Para realizar análisis de impacto

Con frecuencia existen confusiones entre los términos *resultados finales* e *impacto*, por ello consideramos pertinente aclarar los términos: un resultado es una observación, mientras que el impacto es la atribución de un cambio en un resultado. Un impacto puede tener un carácter intermedio o final.

Así, para realizar análisis de impacto:

- 1) Es necesario especificar claramente una intervención específica (el tipo de programa, los tipos de resultados esperados, en qué tiempo, en qué espacio y a qué unidad de análisis se aplicarán).
- 2) Es necesario identificar un contrafactual, es decir una situación *sin intervención o cambio alguno*, contra el cual sea posible medir el cambio *con la intervención*. En este caso, la coexistencia de los dos tipos de procesos penales en Chihuahua: el tradicional y el oral, nos posibilitan comparar los cambios y el impacto de la introducción del proceso penal oral.
- 3) Es necesario identificar indicadores de resultados (variables endógenas) para ser utilizadas para medir el impacto, por lo tanto, los objetivos del proyecto (metas, mandatos, etcétera) necesitan ser definidos claramente. Estos indicadores deben ser observables tanto para su tratamiento como para su control. Pueden ser indicadores intermedios o resultados finales.

Si existe un impacto de heterogeneidad es necesario identificar las variables exógenas que pueden ser utilizadas para explicar el impacto diferenciado a través de las unidades de análisis.

Ello presupone la creación de indicadores con las siguientes características:

- a) Confiables.
- b) Creíbles.
- c) Con la presencia de información verificable.

5. *Los objetivos de los sistemas de evaluación*

Permiten comprometerse en una coordinación y manejo basados en resultados.

Así, los resultados de las evaluaciones podrán ser utilizados para:

- 1) Determinar el valor de los programas (*ex post*).
- 2) Ajustar los programas (retroalimentación): ajustes menores y mayores, rediseño, cancelación.
- 3) Vincular la asignación de recursos, presupuestos, personal.
- 4) La evaluación se integra como parte de un programa de aprendizaje, al igual que la participación en los procesos,
- 5) Mejorar la evaluación significa aprender a aprender (es decir, la utilización de programas piloto y mejorar a lo largo del tiempo). Se necesitan incentivos para aprender, utilizar los resultados y cambiar los programas.

6. *Tipos de evaluación utilizados*

La evaluación programática (marco lógico):

- 1) Especifica las actividades planeadas y los programas; especifica indicadores y tiempo esperado de implantación.
- 2) Evalúa los resultados alcanzados contra los planeados y los resultados intermedios en un tiempo dado.
- 3) Utiliza información administrativa, encuestas de desempeño.

7. El reto del análisis de impacto: los problemas de atribución

El impacto difiere de la evaluación al buscar atribuir resultados a intervenciones específicas. Las dos fuentes principales de sesgo en la atribución son las siguientes:

- Sesgo de ubicación: en dónde se localiza el proyecto o programa.
- Sesgo de autoselección: quiénes son los participantes en el proyecto.

8. Estrategias de identificación en el análisis de impacto

Existen varias técnicas que pueden ser utilizadas al llevar a cabo un análisis de impacto, dependiendo de la naturaleza del problema y de la naturaleza de la información disponible. En el siguiente ejemplo, la unidad de análisis son las organizaciones, y el objetivo de la intervención es asistir a la organización a “hacer mejor lo que ya hace”.

- 1) Especifica las actividades planeadas y los programas; especifica indicadores y tiempo esperado de implantación.
- 2) Evalúa los resultados alcanzados contra los planeados y los resultados intermedios en un tiempo dado.
- 3) Utiliza información administrativa, encuestas de desempeño.

7. El reto del análisis de impacto: los problemas de atribución

El impacto difiere de la evaluación al buscar atribuir resultados a intervenciones específicas. Las dos fuentes principales de sesgo en la atribución son las siguientes:

- Sesgo de ubicación: en dónde se localiza el proyecto o programa.
- Sesgo de autoselección: quiénes son los participantes en el proyecto.

8. Estrategias de identificación en el análisis de impacto

Existen varias técnicas que pueden ser utilizadas al llevar a cabo un análisis de impacto, dependiendo de la naturaleza del problema y de la naturaleza de la información disponible. En el siguiente ejemplo, la unidad de análisis son las organizaciones, y el objetivo de la intervención es asistir a la organización a “hacer mejor lo que ya hace”.