
La Evaluación de las Políticas Públicas: problemas, metodologías, aportes y limitaciones

Myriam Cardozo Brum

1. Necesidad de la evaluación

Las políticas constituyen productos de los procesos de toma de posición del Estado frente a determinadas problemáticas. Las mismas se componen de decisiones, acciones y omisiones de los organismos gubernamentales responsables.

Los procesos de decisión implican la selección entre diferentes políticas o programas de aquellos que se ajusten mejor a los objetivos perseguidos con base en los criterios definidos. Para ha-

cer la selección es necesario evaluar las alternativas de acuerdo con sus resultados previstos. Si sólo existiera una posible solución, ésta será evaluada frente a la alternativa de "no hacer nada", de manera de elegir la mejor o más aceptable también en este caso.

Las acciones y omisiones del Estado provocan consecuencias en la sociedad. Pueden resolver, disminuir, aumentar o no afectar al problema que les dio origen. Para saberlo y retroalimentar el proceso decisorio es necesario evaluar los efectos provocados, planeados o no.

En el primer caso hablamos de evaluación *a priori* o *ex-ante*, en el segundo de evaluación *a posteriori* o *ex-post*. En ambos casos la evaluación implicará

una comparación y un juicio valorativo final.

La búsqueda de la eficiencia en los procesos decisivos dio inicio a los estudios estadounidenses de *public policy analysis* que, como la mayoría de los métodos cuantitativos aplicados a la administración se desarrollaron posteriormente a la segunda guerra mundial. Más tarde, nuevos autores cuestionaron la pertinencia de este enfoque, aportando a la evaluación elementos políticos burocráticos o análisis de sistemas. De todas maneras la evaluación cuantitativa continuó siendo preponderante en Estados Unidos. A pesar de ellos se desarrollaron algunos esfuerzos por integrar enfoques como los de Allison o Steimbruner.

La tendencia latina (franceses, mexicanos y sudamericanos) ha puesto más énfasis en la revisión *a posteriori* del impacto de la política aplicada y la búsqueda de explicaciones las mismas.

2. Lógicas, criterios y objetivos¹

El esfuerzo consciente para que las decisiones cumplan con sus objetivos parte ya sea de la racionalidad técnica o de la política. La racionalidad técnica predomina en los estudios de factibilidad y en los análisis para la toma de decisio-

nes de carácter cuantitativo. La racionalidad política predomina en las decisiones y análisis de carácter cualitativo.

Los *estudios de factibilidad* indican la posibilidad técnica que lleva a cabo un proyecto (por ejemplo, un estudio de ingeniería para la construcción de una empresa) de acuerdo con las características del contexto en que se desarrollaría.

Los *análisis cuantitativos* para la toma de decisiones incluyen fundamentalmente variables económico-financieras para evaluar, desde este punto de vista, el grado de conveniencia de ejecutar un proyecto que ya se demostró es factible.

En cambio, en la racionalidad política se analizan tanto el logro de objetivos políticos (consenso, poder político, etcétera), como los costos inherentes de las acciones a instrumentarse. Entre estos costos deben apuntarse aquellos relacionados con los compromisos o alianzas políticas. La comparación entre logros y costos políticos da como resultado el grado de viabilidad de una respuesta.

Cualquier decisión relevante dentro del sector público amerita un análisis en estos dos planos. De la misma manera, el estudio de los resultados obtenidos sólo se puede explicar y evaluar integralmente atendiendo a ambos, pues en la práctica estas dos racionalidades se complementan o compiten hasta concretarse en acciones específicas.

¹ Cardozo, Myriam, "Caracterización de las Técnicas de Evaluación de las Acciones de Organización Públicas", en *Administración Pública, Economía y Finanzas*, E. Ortiz (Comp.), CIDE A.C.-North American Economics and Finance Association, México, 1990.

Gran parte de los estudios y modelos de evaluación técnica provienen de un enfoque de administración privada. Esta administración persigue como objetivo fundamental el logro de la rentabilidad máxima. Si bien esto puede parecer demasiado esquemático, pues vemos empresas privadas que renuncian a este objetivo para desplazar un competidor o maximizar su crecimiento, esto sólo se realiza en el corto o mediano plazos, pues se persigue como objetivo final la obtención de mayores ganancias en el largo plazo. Las organizaciones del sector público se plantean el logro de objetivos diferentes. Aquí no sólo no hay posibilidad de una esquematización (salvo que pensemos en objetivos tan generales como la reproducción del sistema), sino que se presenta un escenario complejo donde compiten objetivos múltiples, la mayor parte de las veces contradictorios entre sí. Por lo tanto, ninguna evaluación podrá ser integral y apropiada si no se clarifican y jerarquizan en cada caso los objetivos organizacionales. Seis tipos de objetivos pueden identificarse, sin pretender la presentación de un listado exhaustivo:

- a) *Objetivos microeconómicos y financieros.* Un ejemplo de ellos podría ubicarse en las empresas públicas que, si bien no buscan maximizar sus utilidades, sí persiguen la autosuficiencia financiera o ausencia de los llamados "números rojos."
- b) *Contribución al logro de objetivos macroeconómicos,* como es el caso de la producción de un artículo ex-

portable que, al generar divisas para el país, colabora al logro del equilibrio de la balanza comercial y de pagos.

- c) *Objetivos tecnológicos.* Los más comunes en este campo son el desarrollo de tecnología de punta en un área de producción estratégica para el Estado o de una tecnología intensiva en mano de obra que coadyuve al logro de los objetivos de empleo para hacer un uso racional de los recursos humanos disponibles en el país.
- d) *Objetivos sociales,* relativos al bienestar de la comunidad en sus aspectos fundamentales como empleo, vivienda, salud, educación, transporte, etcétera.
- e) *Objetivos de equidad* en la distribución de los logros totales alcanzados en materia económica y social, referida tanto a la apropiación realizada por los diferentes grupos o clases sociales que componen la sociedad, como a la realizada por los habitantes de distintas áreas geográficas.
- f) *Objetivos políticos,* relativos a la búsqueda de consenso y legitimación para mantener el sistema económico y político vigente.

Esta lista, no necesariamente exhaustiva, de objetivos tan diferentes del planteado para las empresas privadas induce inmediatamente a pensar que los criterios y técnicas de evaluación empleados en la administración pública también deberían diferir.

Las acciones estatales tendientes al logro de objetivos necesitan, para ser llevadas a la práctica, la utilización o el consumo de recursos (económicos, financieros, materiales, humanos, de información, etcétera). La correcta asignación de los mismos de acuerdo con las prioridades establecidas en la jerarquización de finalidades perseguidas permitirá en su ejecución, un impacto sobre el problema que se intenta resolver. Evaluar estas variables implica definir algunos criterios que permitan comparar diferentes proyectos para tomar una decisión que seleccione el mejor o las diferentes gestiones de organizaciones similares o la misma organización en sus gestiones referidas a periodos distintos.

Entre los criterios más comúnmente utilizados figuran: eficiencia, eficacia, efectividad y productividad. Amplios debates han tratado de definirlos. Principalmente, el concepto de eficiencia amerita una redefinición al ser trasladado del ámbito privado al público.

Se considerará *eficiente* en el sector público el logro del conjunto de objetivos perseguidos con los mismos costos económicos, sociales y políticos. En el sector privado, al reducirse el conjunto de objetivos, esta definición se simplifica a la búsqueda de rentabilidad.

Se calificarán de *eficaces* las acciones que alcanzan los objetivos sin hacer ninguna medición sobre los costos en ellos implicados.

Por otra parte, se convendrá en considerar *efectiva* una medida cuyo impacto global produzca un resultado positivo en la realidad independiente de que aquél formara o no parte del conjunto de finalidades perseguidas de acuerdo con la planeación organizacional.

Si el criterio de eficiencia lo aplicamos con exclusividad al área de producción de una empresa, se tendrá una relación que mide la cantidad de artículos o servicios producidos en relación con el volumen de insumos empleados. Esto es lo que se denomina criterio de *productividad*.

Estos criterios se refieren fundamentalmente a aquellos casos en que la medición cuantitativa es posible. Corresponde aclarar, siguiendo a Hofstède, que esto sucede en un mínimo de casos cuando trabajamos con organismos públicos o no lucrativos en general.

Hofstède² plantea desde un enfoque de control de gestión una tipología de evaluación de acuerdo con cuatro características de las actividades desarrolladas: 1) grado de claridad de los objetivos, 2) posibilidad de medir los resultados obtenidos, 3) grado de conocimiento que se tiene respecto de las consecuencias de una intervención en la gestión y 4) el carácter de repetitivo o no de la actividad desempeñada. Del análisis de algunas de las posibles combinaciones de respuestas llega a la selección de seis situaciones a las cuales aplica también sus tipos distintos de

² Hofstède, Gert, "Management Control of Public and Not for Profit Activities", International Institute for Applied Systems Analysis, Austria, 1980.

control. Sólo cuando los objetivos son claros y los resultados medibles es válido pensar en una evaluación cuantitativa. Esto se da en los controles que Hofstède llama "de rutina", "por expertos", "por medio de pruebas" e "intuitivo". En cambio, el control "a criterio" lo planteaba como el ajustado a situaciones de objetivos claros pero con resultados no medibles, y el "control político" cuando aún los primeros son ambiguos. Estas dos evaluaciones son de carácter estrictamente cualitativas y fundamentadas en criterios personales, subjetivos.

Gran parte de la actividad estatal cae en el último caso donde los conflictos de interés, la falta de claridad en las relaciones medios-fines y la turbulencia del contexto provocan confusión en los objetivos perseguidos, cuestión que imposibilita la aplicación de las técnicas que se detallan y hacen imprescindible el "control político".

3. Reconceptualización del criterio de eficiencia³

El criterio de eficiencia ha sido enunciado de manera muy sintética, pero su aplicación a la actividad del sector pú-

blico amerita su revisión teórica para recuperar la complejidad relativa del mismo.

Etzioni,⁴ desde un enfoque sociológico del estudio de los sistemas organizacionales en general, define la eficiencia como el monto de los recursos empleados para lograr una unidad de producción. O sea, que la eficiencia aumenta al decrecer los costos o recursos empleados. Dicho autor señala que un excesivo énfasis en la eficiencia económica puede limitar la amplitud de la evaluación de las actividades de la organización por la dificultad de la mensurabilidad en otros campos, situación que se agrava si la organización no tiene una producción material.

Por su parte, Jorge Barenstein⁵ hace un estudio del tema desde un enfoque estructural-funcionalista. Plantea que el resultado neto de los intercambios entre la organización y el sistema de orden mayor, dan contenido a la eficiencia, y en este resultado se refleja el grado en que el sistema resuelve los imperativos funcionales. Estableciendo relaciones lógicas entre estos últimos afirma que la eficiencia depende directamente del logro de objetivos, y de las funciones de integración y mantenimiento y se vincula de manera inversa con la función adaptativa.

³ Cardozo, Myriam y Moreno, Pedro, "Eficiencia y Evaluación de la Gestión de las Organizaciones", Serie Material Docente No. 4, Administración Pública, CIDE A.C., México, 1983.

⁴ Etzioni, Amitai, *Organizaciones*, ed. Uthea, México, 1972.

⁵ Barenstein, Jorge, *Estructura de las Organizaciones* ed. Macchi, Argentina, 1975.

Evan⁶ propone medidas concretas para evaluar la eficiencia en distintos tipos de organizaciones, partiendo también de un enfoque sistemático del problema.

Nos habla de cuatro procesos sistémicos que se producen en toda organización al vincularse ésta con su contexto.

Se trata de los procesos de: insumos, transformaciones, producción y retroalimentación, que combinados dan lugar a *ratios* específicos para distintos tipos de organizaciones (negocios, educativos, de salud, religiosas, etcétera).

Georgopoulos y Tanenbaum⁷ critican la posibilidad de elaborar *ratios* de eficiencia válidos para cualquier clase de organización y se proponen derivarlos del análisis específico de cada una de ellas, lo que intentan a partir de un trabajo de investigación empírica en un escenario industrial. Afirman que el criterio ha sido equivocadamente tratado como sinónimo de productividad o rentabilidad y proponen una definición más amplia: el alcance que una organización tenga de sus objetivos, sin inhabilitar sus medios y recursos, y sin colocar una indebida presión sobre sus miembros.

Simon,⁸ desde el positivismo lógico, marca un hito en esta discusión desde la

perspectiva de la toma de decisiones eficiencias, o sea, en el marco de lo que llamamos evaluación *a priori*.

Él plantea que una alternativa de decisión es eficiente si logra los resultados máximo posibles con costos de oportunidad determinados, o si logra un nivel dado de resultados con los menores costos de oportunidad posibles. En su trabajo de 1947 y aplicando el concepto a organizaciones lucrativas plantea que: "El criterio de eficiencia dicta, en tales organizaciones, la elección de aquella alternativa, entre todas las que dispone el individuo, que proporcione mayor rendimiento neto (en dinero) a la organización".

Consideramos que las razones de simplicidad didáctica hicieron que comenzara su análisis de la eficiencia a partir de su aplicación en organizaciones de negocios, sin embargo, no dejó de advertir que existen organizaciones que persiguen objetivos diferentes, con mayores dificultades de medición. Entre ellas se ubica justamente el conjunto de organizaciones pertenecientes al sector público y la evaluación de las políticas públicas, en cuyas decisiones debe combinarse una lógica técnica y una política. De ahí la importancia de ampliar y redefinir el concepto de eficiencia para estas organizaciones, cues-

⁶ Evan, William, "Organisation Theory and Organisation Effectiveness: an Exploratory Analysis", mimeo, Universidad de Pennsylvania, EUA, 1973.

⁷ Georgopoulos, B. y Tanenbaum, A. - "A Study of Organisational Effectiveness" en A. Etzioni (ed.) *Reading on Modern Organisations*, Prentice Hall Inc., N. Jersey, 1959.

⁸ Simon, Herbert, et. al., *Administración Pública*, ed. Letras, México, 1968.

ción sugerida en Simon, a través de la necesidad de relacionar logro de objetivos de toda clase con costos de toda índole asociados para la consecución de los primeros.

En el marco restringido de este tipo de organizaciones públicas conviene revisar algunos autores que aclaren aún más este planteamiento de Simon.

Musto,⁹ por ejemplo, propone que la eficiencia no puede reducirse exclusivamente a un concepto económico sino que consiste en "...valorar las consecuencias sociales positivas y negativas, cotejando las unas con las otras, y tomar una decisión por aquella alternativa de acción que prometa la máxima utilidad social neta".

Esta misma idea de eficiencia como criterio pluridimensional aparece en Weisbrod¹⁰ a propósito de resaltar el objetivo de la equidad distributiva de la siguiente manera: "la distinción entre eficiencia y equidad resulta a menudo útil en el terreno analítico, pero, sin embargo, arbitraria. Si la eficiencia se concibe en términos generales como algo mensurable por la diferencia entre todas las ventajas (beneficios) y todas las desventajas (costos) de un programa, los efectos de equidad o los efectos distributivos de un programa de gastos podrían contemplarse como un subconjunto de los efectos de la gran eficiencia... En la medida en que los efectos de

equidad fuesen favorables, en principio podrían incluirse en los beneficios del programa, y en la medida en que fuesen desfavorables podrían incluirse en los costos".

Por último, para resaltar los aspectos políticos que una definición tan general como la de Simon incluye, corresponde señalar los peligros de olvidar estos aspectos al hacer análisis costo-beneficio. Nos habla de una racionalidad política que es necesario combinar con la racionalidad técnica, cuyo objetivo fundamental es el logro de consenso, de apoyo y poder político y cuyos costos son, por ejemplo, los acuerdos y compromisos entre grupos, partidos, etcétera.

En resumen, a partir de la idea de Simon, podemos hablar tanto de eficiencia económico-financiera (generalmente considerada "la eficiencia"), social o política y, sobre todo, al tratar organizaciones públicas y evaluar políticas públicas, que persiguen objetivos múltiples, referirnos a un concepto de eficiencia amplio, similar al explicitado por Weisbrod, en que se incluyan todos los logros de objetivos y todos los costos implicados para ello, cualquiera sea su naturaleza.

⁹ Musto, Stefan, *Análisis de Eficiencia*, ed. Tecno, España, 1975.

¹⁰ Weisbrod, D.A., "Derivación de un conjunto implícito de ponderaciones gubernamentales para las clases de ingreso", en Layard, Richard (comp.) *Análisis Costo-Beneficio*, ed. FCE, México, 1978.

4. Evaluación para la formulación de políticas

La evaluación *a priori*, de carácter técnico y sobre todo cuantitativo se enmarca en el Modelo I o Racional de Allison.¹¹ Él mismo acepta la existencia de una racionalidad ilimitada que le permite tener en cuenta todas sus consecuencias y que, suponiendo que las organizaciones se comportan en bloque como si fueran individuos, puede seleccionar siempre la solución óptima para el problema planteado.

Siguiendo los planteos de Dror,¹² se identifican distintos niveles en la formulación de políticas:

- 1) La determinación de los objetivos sociales, en que el análisis cuantitativo provee elementos para la medición del ordenamiento de las preferencias individuales y discute la posibilidad de agregarlas en una función de bienestar social dentro de una sociedad pluralista. Para ello es necesario medir sus intensidades relativas y hacer comparaciones interpersonales para lo que se emplea la teoría de la utilidad subyacente en los análisis económicos de corte neoclásico. Un fuerte cuestionamiento a la posibilidad de efectuar

estas mediciones está planteado en el conocido "Teorema General de la Posibilidad" de Arrow, donde se demuestra la imposibilidad de respetar en esta agregación los cinco postulados y dos axiomas que garantizarían un funcionamiento democrático.

En este nivel, el análisis cuantitativo queda relegado por el enfoque político y organizacional que facilita la comprensión de los problemas de poder y negociación que permiten llegar a un acuerdo sobre los objetivos sociales.

- 2) La definición de megapolíticas o "políticas maestras" que determinan las características más amplias con las que pretende alcanzar los objetivos propuestos (ejemplo: cambios incrementales vs. transformaciones profundas y rápidas) y que tampoco constituyen un campo privilegiado por el análisis cuantitativo.
- 3) La determinación de políticas específicas por áreas, en que el juego político-burocrático sigue siendo dominante.
- 4) El análisis de proyectos específicos con los que se sustentan las políticas anteriores. Por tratarse de decisiones públicas concretas constituyen el mayor espacio de aplicación de las técnicas cuantitativas. Su uti-

¹¹ Allison, Graham, *Essence of Decision. Explaining of Cuban Missile Crisis*, Little, Brown and Co., Boston, 1971.

¹² Dror, Yeheskel, *Aplicaciones del Método de Sistemas y Técnicas Cuantitativas en la Formulación de Políticas* en G. Campero y H. Vidal (comp.), *Teoría General de Sistemas y Administración Pública*. Universidad Centroamericana, Costa Rica, 1977.

lización se enmarca bajo el concepto de racionalidad y eficiencia, redefinidos a nivel del sector público, pero propios de la adecuación de los "medios a fines" aunque estos últimos resulten múltiples y, a menudo, contradictorios entre sí. Sin embargo, será requisito indispensable de la aplicación de técnicas cuantitativas el tener objetivos claramente definidos y jerarquizados. También es importante resaltar que la eficiencia en este nivel sólo ayudará a la resolución de la cuestión problemática que desencadenó la política, si los anteriores tres niveles han sido adecuadamente definidos. Si no fuera así, la eficiencia en la evaluación de proyectos contribuirá al logro de resultados distintos de los formulados en los objetivos, megapolíticas o políticas específicas.

Considero que no hay riesgo en asegurar que es en este último nivel donde se han aplicado más técnicas cuantitativas y donde sus aportaciones han sido más útiles en términos de introducción de orden, eliminación de contradicciones, sistematización de la información, estructuración de los problemas, etcétera.

Responden a este enfoque los siguientes métodos de evaluación: árboles de decisión, análisis financiero, análisis costo-eficacia, análisis de costo-beneficio y teoría de juegos. También algunos métodos útiles para generar datos para la evaluación como

las ecuaciones en diferencias, la teoría de colas, los modelos de simulación o las cadenas de Markov y finalmente métodos que al optimizar la asignación de recursos pueden complementar la evaluación realizada como la programación lineal, entera y dinámica.

Cualesquiera de ellos trabaja con datos estimados respecto de la situación futura que pueda presentarse.

a) Árboles de decisión

Esta técnica no es específica del sector público. Los requisitos para poder aplicarla son:

- Clarificar los objetivos perseguidos y sus jerarquías.
- Identificar el conjunto de alternativas (proyectos) disponibles para alcanzar los anteriores.
- Conocer los eventos no controlables que podrían acontecer.
- Calcular la probabilidad de presentarse de cada uno de los eventos anteriores.
- Identificar las consecuencias de cada una de las combinaciones de alternativas y eventos no controlables.
- Valorar cada combinación anterior.
- Aplicar un criterio predefinido de selección.

Las alternativas y eventos se grafi-

can en forma de árbol, de ahí su denominación y se aplica el criterio del valor esperado para seleccionar el proyecto que maximice los beneficios netos esperados.

Se puede aplicar a la decisión de ampliar o no una infraestructura cuyo resultado (beneficio o pérdida) varía según los distintos niveles posibles de demanda que reciba la misma, a los cuales es posible aplicarle una distribución de probabilidad, ejemplo: incorporación de un servicio nuevo en un hospital.

b) Análisis financiero

El análisis financiero se basa en los flujos de ingresos y egresos de caja provocados por el proyecto en análisis. Utiliza herramientas estadísticas como la estimación probabilística, matemáticas financieras para la actualización de flujo que ocurren en diferentes periodos, análisis económicos, psicológicos, etcétera, para la determinación de las tasas de actualización y confía en la posibilidad de seleccionar siempre el mejor proyecto de acuerdo con un criterio predefinido (mayor valor actual neto positivo, máxima tasa interna de rendimiento superior al costo de capital, etcétera). Cubre exclusivamente el objetivo de máxima rentabilidad para la organización, dejando fuera las restantes facetas que se hallan presentes en el sector público.

c) Análisis Costo-Eficacia

Los análisis costo-eficacia permiten

comparar proyectos alternativos que persiguen un mismo objetivo, generalmente de carácter social como podría ser mejorar el nivel de alimentación de la población. A menudo debido a las dificultades para medir de manera directa este tipo de variables, se utilizan indicadores indirectos como por ejemplo la población cubierta por los nuevos proyectos de alimentación que combinados mediante cocientes (C/E) con sus respectivos costos arrojan un indicador único para cada proyecto. Con criterio optimizador, como en el análisis financiero, se seleccionará el que tiene el menor *ratio*.

El método costo-eficacia tiene la limitación de que no permite comparar proyectos que persigan objetivos diferentes o múltiples.

d) Análisis Costo-Beneficio

El análisis costo-beneficio pretende resolver el problema anterior. Se trata de una técnica que consiste en la homogeneización por medio de una unidad de medida común como las unidades monetarias, de los costos y beneficios de toda índole (financieros, económicos, sociales, distributivos, etcétera) relativos de cada proyecto. Con criterio, una vez más, de optimización se selecciona la alternativa que presente el mayor beneficio neto positivo.

Formalmente es un análisis similar al financiero pero sustancialmente difiere debido a: 1) que hay costos y beneficios que no coinciden con egresos e ingresos de caja, por ejemplo, contaminación

ambiental; 2) que la tasa de actualización social puede diferir de la tasa de interés del mercado o el costo de capital para la organización y 3) los efectos que repercuten sobre diferentes grupos pueden ponderarse de manera diferente debido a los objetivos de equidad redistributiva que puedan estar presentes.

La aplicación del método ha sido muy criticada debido a: 1) dificultades y arbitrariedades en la cuantificación de beneficios y costos cuando no existe valorización en el mercado y se adjudican los denominados precios sombra; 2) subjetividad y falta de criterios claros para determinar la tasa de actualización social y los coeficientes de ponderación, 3) tendencia a incluir en el análisis sólo las variables más fáciles de cuantificar (económicas y financieras) a pesar de su objetivo manifiesto; y 4) excesiva confianza en que un complicado análisis, inaccesible para muchos de los interesados y basado en cuantificaciones muy discutibles, puede conducir a una selección óptima.

e) Teoría de juegos

La teoría de juegos permite analizar situaciones en que se enfrentan intereses en conflicto (al igual que en los juegos de estrategia) y las decisiones se toman en condiciones de incertidumbre, debido a las dificultades para enlistar las alternativas y adjudicarles probabilidades a los eventos no controlables. Las mismas se basan en el criterio de MINIMAX o MAXIMIN, que implica minimizar las pérdidas máxi-

mas esperadas o maximizar los beneficios mínimos esperados.

Existen intentos por aplicar la teoría de juegos en análisis de políticas públicas, cuando éstas implican tomar decisiones en economía, administración y comportamiento social. Sin embargo, las mayores aplicaciones se han realizado en el campo de la política, por ejemplo para definir estrategias electorales. Las dificultades con las que se encuentra su aplicación radican en que, generalmente, la realidad no se comporta de acuerdo con los juegos más sencillos que son los que suelen desarrollarse en los manuales que exponen el tema (juegos de sólo dos personas en conflicto, en que una de ellas gana lo que otra pierde o "suma cero" y número finito de estrategias a considerar) ya que el levantar cualquiera de estos tres supuestos implica una complicación matemática muy superior a la que suelen manejar los analistas de políticas públicas.

Existen también una serie de técnicas cuantitativas, que aquí le denominamos de apoyo debido a que no son en sí métodos para tomar decisiones relativas a la selección de proyectos o alternativas de políticas pero que pueden servir como herramientas que permiten alimentar los modelos anteriores. Entre estas técnicas podemos citar las ecuaciones en diferencias, la teoría de colas, los modelos de simulación y las cadenas de Markov, mismas que describiremos de manera muy breve.

Las ECUACIONES EN DIFEREN-

CIAS se utilizan para estimar comportamientos futuros a partir de series discretas en que, generalmente el tiempo es la variable independiente. Ejemplo: puede calcularse el consumo de un bien en un año cualquiera, conociendo el correspondiente a años anteriores, los cuales se encuentran ligados por una ecuación. Constituye también la base de las matemáticas financieras que se utilizan para la actualización de los flujos de distintos periodos en el análisis financiero y costo-beneficio.

La TEORÍA DE COLAS permite analizar situaciones en las que las personas que demandan un servicio (por ejemplo: servicios médicos en los hospitales) están sometidos a un proceso de espera, que se materializa en las "colas", mismas que podrían eliminarse disponiéndose de mayores recursos. Permite trabajar con modelos determinísticos o probabilísticos y su utilidad radica en facilitar la comparación entre los recursos adicionales que serían necesarios para evitar las "colas" y el tiempo ahorrado por los usuarios.

Los MODELOS DE SIMULACIÓN se componen de un conjunto de relaciones matemáticas que representan simplificada una realidad, lo que permite por ejemplo: probar las respuestas del modelo a las distintas alternativas de decisión consideradas, lo que en el medio social generalmente no es factible de ser realizado o resulta muy costoso.

Las CADENAS DE MARKOV per-

miten anticipar un estado futuro a partir del estado actual, independientemente de otros anteriores. Considerar el conjunto de estados posibles, sus posibilidades iniciales y una matriz de transición que permita, por ejemplo: estimar la probabilidad de que los enfermos hospitalizados sanen o se mueran, así como la probabilidad de que los sanos enfermen y así determinar si los recursos disponibles en el hospital serán suficientes para atender la demanda de servicios.

Finalmente, los modelos de programación lineal, entera y no lineal si bien no son estrictamente técnicas cuantitativas de evaluación de proyectos, son muy utilizados para realizar combinaciones eficientes de los mismos cuando éstos han sido evaluados positivamente y son factibles de ser realizados en parte. En estos casos se trata de maximizar el beneficio social neto, sujeto a todas las restricciones de índole técnica, financiera, redistributiva o incluso política, en la medida en que éstas puedan ser cuantificadas, por ejemplo: mejorar tramos de carreteras maximizando el beneficio social neto total y sujeto a la disponibilidad de recursos.

Esto exige tener una gran precisión en la cuantificación de los parámetros, lo cual es difícil de lograr pero puede ser resuelto en parte mediante la incorporación del análisis de sensibilidad.

Un enfoque cuantitativo pero no optimizador, diferente de los anteriores podemos encontrarlo en los métodos de

análisis multicriterio, fundamentalmente el ELECTRA, desarrollado por los franceses como reacción por las críticas realizadas al análisis costo-beneficio. Puede decirse que es una forma elaborada de trabajar con resultados de encuestas de opinión.¹³

Este método también considera objetivos múltiples, incluso aquellos de carácter más cualitativo como el grado de simpatía provocado por un proyecto. Todos los proyectos se ordenan con base en cada objetivo de acuerdo con una escala predeterminada, evitando la evaluación con fundamento en la adjudicación de valores y la homogeneización hecha de acuerdo con un sistema de unidades comunes.

Los pesos que se atribuyen a cada criterio son negociados por los grupos de afectados participantes o sus representantes. La selección se realiza abandonando la optimización, mediante la aplicación de criterios de satisfacción de condiciones mínima: aquellos que presentan los mejores puntajes en la mayoría de los objetivos, sin tener, al mismo tiempo, fuertes oposiciones. Así se llega a la selección de un pequeño número de los proyectos analizados (sólo en extremo puede ser un proyecto único) mediante la simulación cuantitativa del regateo social. Sobre este pequeño subconjunto se llevará adelante un proceso de negociación real, que a menudo acaba en una decisión política.

A pesar de la consideración de elementos cualitativos en el método ELECTRA existen formas de evaluar y diseñar políticas totalmente diferentes a las anteriores, como la formulada desde el incrementalismo de Lindblom¹⁴ y los análisis organizacionales de Simon, March y Cyert que corresponden a los modelos II y III de Allison.

El modelo II se basa en el análisis del proceso organizacional, pone el énfasis para explicar una decisión en los conjuntos de programas vigentes en las organizaciones en las que fue tomada, parte de una idea de racionalidad individual limitada, que tiende a ser sustituida por una racionalidad organizacional y por el intento de alcanzar niveles satisfactorios en lugar de tratar de optimizar. En cambio, el modelo III desarrolla un enfoque basado en el proceso político, profundizando el análisis de los elementos de poder, influencia, intereses en conflicto, etcétera, que se hallan presentes en toda negociación y plantea un cambio incremental de políticas por considerar imposible y, no necesariamente deseable, el análisis optimizador del modelo I.

Tratando de equilibrar la aportación de los enfoques, reconocemos en esta etapa de evaluación la presencia del análisis técnico de comparación de las alternativas a través de sus consecuencias previstas, pero también percibimos

¹³ Cardozo, Myriam, *Exposición de Métodos de Evaluación no tradicionales*. Serie Material Docente No. 9. Administración Pública, CIDE A.C., México, 1986.

¹⁴ Lindblom, Charles, "The Science of Muddling Through" en *Public Administration Review*, Vol. 19, EUA, 1959.

las presiones de los grupos de interés, las negociaciones con ellos y entre sectores burocráticos con opiniones divergentes, que responden a los enfoques II y III, ya citados.

Al respecto Roth y Wilson¹⁵ después de descomponer este proceso en el estudio de las metas (radicales o reformistas), los actos y los resultados, clasifica la toma de decisiones de políticas en marginales y racionales. Las primeras tendrían al carácter de respuestas políticas a necesidades y demandas inmediatas y en las segundas es donde se podrían emplear técnicas optimizadoras. Sin embargo, plantea una serie de limitaciones para la elaboración de estas respuestas racionales (de tiempo, capacidad intelectual, criterios de satisfacción, políticas, etcétera). Finalmente, caracteriza la elaboración de políticas a partir de quien (funcionarios públicos, burócratas, grupos de interés), cómo (formal o informalmente) y dónde (en la élite, en ésta, pero con negociación cerrada, o en negociación abierta con gran número de participantes) se elaboran las políticas. Su análisis *conjuga así la lógica de las políticas marginales que persiguen el aumento de la legitimidad de gobierno, con la de las políticas racionales cuya finalidad es optimar el bienestar social mediante incrementos en eficiencia y equidad*

distributiva.

Por su parte, Anderson¹⁶ analiza la forma en que se identifican y definen los mismos problemas en áreas diferentes (legal, económica, política, etc.), y en distintos países (EEUU, Francia, Inglaterra, etcétera) y sus consecuentes diferentes soluciones, que permiten enriquecer con el conocimiento de las experiencias de otros países, la toma de decisiones interna. Le interesa también el planteo de las lógicas técnicas y políticas ya presentadas por Roth, ahora en el contexto de la formación de los formuladores de políticas porque considera que son encaradas desde disciplinas y posturas distintas que los planes de estudio no se preocupan por integrar (estudios puros, racionales y normativos de tomas de decisiones políticas vs. estudios comprensivos de políticas positivas, con énfasis en equidad. En los primeros se usan técnicas históricamente descontextualizadas y en los segundos se estudia historia y se desconocen los problemas actuales).

La perspectiva de estudios internacionales comparados reaparece en una ponencia de Michalski y Ergas¹⁷ y se fundamentan sus ventajas por: 1) considerar más alternativas o medir mejor su impacto, 2) considerar metodologías nuevas y 3) identificar las instituciones

¹⁵ Roth, D. y Frank, W., *Estudio comparativo de la política*, México, FCE.

¹⁶ Anderson, Charles, "The logic of public. Problems evaluation" en Ashford, D. (ed.) *Comparing Public Policies*, Universidad de Illinois, EUA, 1988.

¹⁷ Michalski, W. y Ergas, H., "L'évaluation des interventions publiques. La dimension internationale", Paris, Coloquio "L'évaluation des politiques", diciembre 1983.

encargadas de la evaluación, sus relaciones entre ellas y vinculación con el público. Reaparecen también las dos lógicas ya planteadas (técnica y política) ahora expresadas en términos de racionalidad en el uso de los recursos para el logro de rentabilidad y de incrementos en el control democrático para obtener legitimidad. Analiza también, la imprescindible necesidad del estudio del impacto de políticas nacionales en otros países integrantes de un mismo organismo internacional (OCDE, GATT, FMI, etcétera), las ventajas de la transparencia y las dificultades para comparar datos.

Resulta también interesante un análisis de Wildavsky¹⁸ en que define el concepto de eficiencia y sus distintos tipos y revisa a la luz de los mismos, tres métodos concretos (análisis costo-beneficio, análisis de sistemas y presupuestos por programas), dos de los cuales están fuertemente emparentados con la evaluación *a priori* en políticas públicas. Respecto del análisis costo-beneficio opina que no es la panacea que se ha considerado. Para fundamentarlo revisa: 1) Los supuestos económicos y políticos implícitos en este tipo de análisis; 2) Los límites de su utilidad y 3) Su fundamentación en el concepto de eficiencia mixta. En relación con el análisis de sistemas plantea su falta de claridad para ser diferenciado de la investigación de operaciones, su dificultad para ser enseñado por basarse en la creatividad sin reglas ni principios

fijos, y su interés relevante en la revisión del conjunto de objetivos perseguidos. Intenta describir las sucesivas aproximaciones que componen este tipo de estudios que caracteriza de sub-optimizadores.

Nuevamente Dror retoma el tema, en el artículo citado, analizando el grado de utilidad de los métodos cuantitativos para la formulación de políticas. Encuentra que éste es muy limitado para políticas amplias y más apropiado en proyectos y áreas muy específicas. Postula de mayor utilidad los métodos de sistemas que reconocen la alta complejidad y la interconexión de los problemas a considerar en políticas. Propone como más urgentes para los países en desarrollo, la modificación de los sistemas mismos que formulan políticas y su funcionamiento, más que el empleo de recursos para mejorar decisiones concretas. Estudia los requisitos necesarios para llevarlo a cabo, destacando la formación de recursos humanos con enfoque multidisciplinario.

El trabajo de Roth y Wilson, ya citado, también encara la forma en que se lleva a cabo la elaboración de políticas en los países del Tercer Mundo entre los que se presentan varios casos sujetos a comparación que incluyen a México. A éste se le caracteriza como un sistema dominado por una élite que diseña políticas originadas en canales formales (iniciativa presidencial, de comisiones *ad hoc*, muchas veces bajo la influencia

¹⁸ Wildavsky, A., "The revolt against the masses", *Public Administration Review* No. 26, EUA, diciembre 1966.

de los empresarios) e informales (peticiones secundarias, generadas de abajo a arriba y que, a menudo, involucran la relación patrón-cliente); una amplia injerencia del Estado en la economía por medio de las empresas públicas (situación que ha cambiado aceleradamente en los últimos años posteriores al trabajo que se revisa) y que le facilita implantar políticas por conducto de ellas, y un proceso jerárquico de elaboración de políticas con escasa participación de las masas y un fuerte poder concentrado en el ejecutivo tanto a nivel nacional como estatal.

Consideran que la diversidad de influencias explica la poca compatibilidad de las políticas mexicanas, que se están realizando esfuerzos importantes de racionalización pero que, rara vez, los programas gubernamentales son realmente aplicados.

El documento de OPS-CPSS¹⁹ nos aporta una propuesta técnica del proceso de diseño de políticas. Incluye el análisis de la viabilidad política tratando de anticipar las reacciones que provocaría en cada grupo de intereses, incluyendo las reacciones externas al país, plantea en consecuencia la formalización de dos tipos de políticas: la reservada y la pública y los documentos que habrán de incluirse: 1) de orientación y conducción; 2) técnico-administrativo; y 3) de formalización jurídica.

Se especifican los contenidos a presentar en cada uno de ellos.

Mario Fernández,²⁰ retoma el planteo de Roth refiriéndose a la política social para analizar sus componentes técnicos y políticos. Concluye haciendo énfasis en los últimos y centrando su análisis en las decisiones que conforman el proceso, para lo cual resalta la importancia de la información. En relación con la institucionalidad de la información de políticas sociales distingue tres aspectos:

- La estructura del sistema político
- Las características del proceso político
- Las propiedades de los recursos humanos

Dentro del primer aspecto destaca el insuficiente grado de descentralización en América Latina, las limitaciones en la participación, organización y concentración social y la necesidad de interrelacionar los sectores.

En cuanto a las características del proceso político plantea su inestabilidad, falta de capacidad para combinar adaptación y flexibilidad y las características de los proyectos nacionales y estilos o planes de desarrollo.

En el último punto plantea la falta de

¹⁹ OPS-CPSS, "Formulación de Políticas de Salud", Organización Panamericana de la Salud - Centro Panamericano de Planificación de la Salud, Chile, 1975.

²⁰ Fernández, Mario, "Aspectos institucionales en la formulación de políticas de salud", en *Políticas de Salud en América Latina*, Gómez, D. (ed.), CLAD-OPS, Venezuela, 1988.

continuidad política para desarrollar un servicio civil de carrera, la carencia de modernización en los sistemas de reclutamiento, organización de funciones y evaluación, disminución en cantidad y calidad de la capacitación y baja remuneración de la burocracia.

En conclusión, ésta es una etapa metodológicamente difícil pero en la que existe una gran riqueza de propuestas en las que se conjugan disciplinas muy diversas. Podemos encontrar análisis predominantemente políticos para definir una función de bienestar social en que se determinan los objetivos a perseguir por el Estado y sus jerarquías, de manera generalmente implícita. También el análisis político clarifica la selección de megapolíticas, al facilitar la comprensión de los problemas de poder y negociación.

En el análisis de proyectos específicos, por tratarse de decisiones públicas concretas, además de los aportes ya mencionados, surgen con una enorme fuerza racionalizadora la utilización de métodos cuantitativos provenientes de la teoría de las decisiones, la investigación de operaciones, el análisis financiero, etcétera. Entre los más conocidos figuran: los árboles de decisión, los análisis costo-eficacia, costo-beneficio, los métodos de análisis multicriterio como el ELECTRA, la programación lineal, entera y dinámica, la teoría de juegos y una serie de técnicas cuantitativas de apoyo a las anteriores como las ecuaciones en diferencias, la teoría de colas, los modelos de simulación y las cadenas de Markov.

Todos los métodos antes señalados se proponen adecuar los "medios" a los "fines" de manera de incrementar la racionalidad y eficiencia del sector público para el logro de sus múltiples objetivos, a menudo contradictorios entre sí, mediante la introducción de orden, eliminación de contradicciones, sistematización de la información, estructuración de los problemas, etcétera. Tener claros los objetivos perseguidos y sus jerarquías así como el conjunto de proyectos alternativos para alcanzarlos, es un prerrequisito de la aplicación de cualquiera de los métodos cuantitativos de la evaluación.

Existen también propuestas, como las planteadas en el libro de CLAD-OPS ya citado, para medir cuantitativamente las respuestas políticas que los afectados por una nueva política pública pudieran presentar. Incluyen la identificación de los grupos impactados, sus principales características y estrategias, coincidencias y conflictos con el Estado, actitud frente al tema, disponibilidad de recursos y capacidad de influencia.

Un elemento de carácter político fundamental a tener en cuenta es la necesidad de contextualizar cualquiera de los análisis anteriores en el marco del régimen vigente en el país en estudio, puesto que muchos planteamientos estadounidenses como el de Lindblom suponen que existe un funcionamiento democrático que permite a cualquier grupo expresar su opinión, lo cual no siempre ocurre en América Latina.

5. Evaluación de efectos de las políticas aplicadas

La mayor parte de los métodos cuantitativos citados para hacer evaluación de proyectos (análisis costo-eficacia, costo-beneficio, método ELECTRA) pueden adaptarse también para evaluar resultados sustituyendo lo que antes eran previsiones sobre costos y beneficios por los datos históricos realmente obtenidos. Sin embargo, aquí se pierde ya la filosofía optimizadora del análisis costo-eficacia o costo-beneficio porque generalmente sólo tenemos un proyecto realizado y no hay alternativas con qué comparar.

La mayor parte de las evaluaciones cuantitativas de resultados consisten en mecanismos de medición de la eficiencia alcanzada. Se basan en la meta programada y se limitan a medir en qué porcentaje fue lograda. Las técnicas estadísticas, por su parte, permiten dar tratamiento cuantitativo a las evaluaciones realizadas mediante encuestas de opinión.

Algunos mecanismos específicos de carácter cuantitativo que intentan hacer una medición más amplia del impacto o efectividad alcanzada serían los análisis de excedentes de productividad, los balances sociales y los estudios cuasiexperimentales a los que nos referimos a continuación:

a) Análisis de Excedentes de Productividad

Como su nombre lo indica, el método fue creado para analizar la evolución de la productividad de una organización a través del tiempo y la forma en que ésta es generada y apropiada por los diferentes grupos que se vinculan a ella (clientes o usuarios, proveedores, trabajadores, accionistas, etcétera), y se basan en los estados económico-financieros de una organización, correspondientes a, por lo menos, dos ejercicios contables consecutivos.

El método permite, entre otras cosas, clarificar las transferencias que, a través del sistema de precios y tarifas, las empresas públicas realizan hacia el sector privado; utilizar los análisis para planear el excedente que se desea generar y cómo se va a distribuir; y finalmente, lo que puede ser de mayor interés en la evaluación de política económica, permite trabajar todos estos aspectos revisados, no sólo a nivel de empresas individuales, sino de toda una rama de producción.

b) Balances sociales

El balance social tiene por objetivo complementar la información presentada por el balance económico-financiero tradicional, agregando información, cuantitativa o cualitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social.

Es un documento periódico, generalmente anual, que se elabora de manera

voluntaria en países en que la conciencia de la responsabilidad social de las organizaciones ha crecido (Alemania, España, etcétera) y que ha llegado a volverse obligatorio en algunas legislaciones como la francesa.

Los balances sociales constituyen estrictamente un sistema de información basado en un conjunto de indicadores, que posteriormente permitirán la realización de una evaluación. Los datos incorporados con estos indicadores tienen por objetivo medir el impacto y difieren según el interés primordial de cada país u organismo que lo aplica. Suelen estar relacionados con:

- Situación de los trabajadores al interior de la organización en relación con: remuneración, capacitación, ausentismo, condiciones de trabajo, etcétera.
- Grado de conformidad de los grupos externos relacionados con la organización de manera voluntaria (proveedores, consumidores, etcétera) o involuntaria (vecinos que pueden, por ejemplo resultar afectados por la contaminación provocada por una empresa).
- Intentos de medición del impacto global logrado por la organización en su comunidad (ejemplo, cambio en los patrones de consumo alimentario, en las conductas higiénicas, etcétera).

El valor del balance social no se debe al uso exclusivo de indicadores cuantitativos sino al enriquecimiento de éstos con información cualitativa que permita una mejor comprensión del proceso sujeto a evaluación. La utilidad de los indicadores cuantitativos estandarizados consiste en la posibilidad de hacer comparaciones entre organizaciones similares, perdiendo la riqueza de sus diferencias.

c) Estudios cuasiexperimentales

Consisten en una adecuación de los estudios experimentales a las ciencias sociales. Se aplican cuando es posible contar con poblaciones sujetas a la política que se pretende evaluar (casos) y otras, similares en todas las restantes características, pero a las que no se ha aplicado la política anterior (controles). Si la condición de similitud anterior es grande (cosa difícil de lograr en el campo social) podría pensarse que es muy probable que las diferencias halladas en los resultados de los dos tipos de poblaciones se deben a la presencia o ausencia de la política. Sin embargo, hay que ser muy cuidadosos para deslindar otras variables, fundamentalmente contextuales, que puedan estar afectando los resultados.²¹

Es útil combinar dichos trabajos con análisis "antes-después" de los dos tipos de poblaciones de manera de comparar las evoluciones de ambos y no correr el riesgo de que los resultados finales diferentes provengan de situaciones iniciales también diferentes.

²¹Weis, Carol, Investigación evaluativa, ed. Trillas, México, 1975.

Estos estudios se están utilizando mucho para la medición del impacto de programas de vacunación, nutrición, alfabetización, etcétera.

En el marco de enfoques de énfasis más explicativo encontramos:

Bobe²² analiza dos grandes temas: la relación entre la evaluación de políticas y la investigación en ciencias sociales y la inserción administrativa del proceso.

Plantea que evaluar una política es poner en evidencia los efectos directos e indirectos (o la ausencia de efectos) de una acción sobre ciertas variables o grupos. Para ello se necesita una teoría o esquema que se prueba en el estudio evaluativo.

La evaluación teórica necesita de la elaboración de modelos sociales complejos, a menudo limitados por el restringido avance de las ciencias sociales.

Propone conducir a la vez una evaluación externa e interna para aprovechar las ventajas de cada una: independencia de criterio en la primera y acceso a la información en la segunda.

Plantea el problema del frecuente rechazo de la evaluación por quienes han participado en la política evaluada y propone se les integre desde el momento de formular el plan de evaluación, al aplicarlo y utilizar los resultados preliminares como instrumento de diálogo con los actores de la política y con las pobla-

ciones afectadas o sus representantes.

En conclusión, concibe la metodología de evaluación como un instrumento de diálogo social.

En relación con la inserción administrativa del proceso de evaluación plantea la necesidad de que sus responsables tengan la libertad de aplicar la metodología que les parezca más pertinente y evaluar la misma y sus resultados.

Para el autor todas las metodologías (correlaciones, experiencias, cortes transversales, estudios longitudinales, etc.) son aceptables en la medida en que sean adaptados al objeto de estudio, al sistema de información disponible y a la naturaleza y tipo de hipótesis explicativa.

Sus conclusiones incluyen: que la evaluación se vuelve contractual, implica el acuerdo de distintas instituciones (secretarías) y la participación de los ejecutores de la política, y por lo tanto, debe analizar las modificaciones de las conductas de los actores y no sólo establecer relaciones "causa-efecto", sino tener en cuenta las numerosas interacciones que se desarrollan en el campo social, incluyendo los efectos perversos de la política y los esquemas de representación de los agentes del Estado que implantan o evalúan la política.

Franco analiza el problema de los indicadores sociales y de la evaluación realizada con base en ellos. En relación con los primeros plantea los problemas

²² Bobe, B. , Comentario a la ponencia "Les Methodes de L'évaluation" de Algemar, R., Coloquio "L'évaluation des politiques", Paris, diciembre, 1983.

de: obtener la información que necesitan como insumo, la fidelidad de los indicadores diseñados y la imposibilidad de homogeneizar las variables sociales para efectuar comparaciones de resultados.

En relación con la evaluación misma, identifica el problema de definir sus objetivos específicos y analiza el estado incipiente de las técnicas disponibles.

Nioche²³ clasifica los tipos de evaluación en:

- Evaluación de medios, que relaciona éstos con los objetivos perseguidos.
- Evaluación de realizaciones, que compara éstas con los efectos previstos y lo no previstos.
- Evaluación de eficiencia, que vincula todos los efectos provocados con los medios utilizados para ello.
- Evaluación de satisfacción, donde los efectos logrados se relacionan con los problemas, necesidades y aspiraciones de la población.

Visualiza distintos tipos de obstáculos para el desarrollo de la evaluación de políticas públicas, de orden socio-político, metodológico y administrativo.

Entre las metodologías disponibles se-

ñala los estudios econométricos, los estudios de caso y la cuasiexperimentación.

Finalmente, plantea que el análisis de políticas se compone de elementos políticos y técnicos, y ambos han de ser tenidos en cuenta al momento de evaluar.

Sloan y Tedin²⁴ realizan un estudio en 20 países en que buscan entender los resultados alcanzados con las políticas con base en dos variables explicativas: tipo de régimen (democrático, burocrático, autoritario, comunista, tradicional autoritario y en transición) y número de años que éste lleva en el poder (menos de un año, de 1 a 4 años, de 5 a 9, de 10 a 20 y de 21 en adelante). Los resultados correlacionados con las variables explicativas son: 1) El desempeño económico a nivel nacional (producto interno bruto — PIB— inflación); 2) La producción agrícola; 3) El gasto militar; 4) La deuda externa (deuda externa per cápita y la razón de servicio anual de la deuda), exportación anual de bienes y servicios para cada país; 5) El desempeño social a nivel nacional.

Logran demostrar la utilidad de las variables explicativas que otros autores habían descartado al sacar conclusiones como, por ejemplo, que los mejores PIB corresponden a los regímenes burocrático-autoritarios.

Los doctores Fernando Bustamente

²³ Nioche, Jean P., "De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques", *Revista Francesa de Ciencias Políticas* No. 2, Francia, febrero, 1982.

²⁴ Sloan, J. y Tedin, K., "The consequences of regime type for public policy outputs", *Comparative Political Studies*, mimeo, 1987.

y Carlos Portales también plantean la vinculación de evaluación de políticas de salud y tipo de régimen en el libro de CLAD-OPS.

Brachet, por su parte, se refiere brevemente, aunque de manera muy interesante a la evaluación que puede hacerse de la política de planificación familiar en México cuestionándose si los resultados alcanzados hayan sido provocados por la política correspondiente. La conclusión general del trabajo es que los programas oficiales no crearon las condiciones pero llegaron en el momento oportuno y aceleraron el proceso.

Anderson, en su segundo trabajo citado, analiza las implicaciones y supuestos de la investigación evaluadora en políticas. Considera que las premisas de la evaluación deberían ser totalmente explicitadas, debido a que la misma se hace desde distintos enfoques ideológicos y, por lo tanto, cada quién plantea distintas posturas (modelos, valores, opiniones) a analizar. Los problemas se resuelven de diferentes maneras según los contextos y enfoques, las políticas son distintas y, por lo tanto, tiene que serlo la evaluación. Por esto, el conjunto de indicadores a emplear en la evaluación debe responder a los objetivos de las políticas.

Plantea que las políticas han sido analizadas desde cuatro vertientes:

— Como producto del estado.

— Como variable dependiente.

— Como producto de una estructura de clases sociales (Marx).

— Como proceso (Lindblom, Dror, Wildavsky, etcétera).

Gastón Oxman, en el libro citado de CLAD-OPS, se refiere a los principales actores que realizan evaluación (la misma organización ejecutadora, el ministerio o secretaría al que pertenece, la comunidad o usuarios del servicio, los proveedores de financiamiento, etcétera) y enlista las razones que mueven a cada uno de ellos para realizarla.

Finalmente, se hace referencia a esfuerzos concretos de elaboración de indicadores. Uno es el de Cardozo,²⁵ quien intenta resumir el conjunto de elementos a tener en cuenta en la evaluación de una organización que persigue objetivos sociales. Así pretende plantear indicadores tanto para las variables financieras y económicas como para las sociales y políticas. Plantea los indicadores financieros y de productividad que resultan clásicos y cuyos datos se obtienen casi en su totalidad de los estados financieros (balance y estado de resultados) e indicadores de carácter global y específicos del sector público, como puede ser el grado de dependencia de las transferencias del gobierno federal. Agrega indicadores de impacto económico, psicosocial y político, los que desglosa según los grupos que afectan (empresa misma, su personal, clien-

²⁵Cardozo, Myriam, "Diseño de indicadores de evaluación", México, mimeo, 1987.

tes reales y potenciales, proveedores).

El doctor Oxman, ya citado, hace también una lista de los principales indicadores para los apartados de: política sanitaria, sociales y económicos de prestación de atención en salud, de cobertura de atención primaria y de estado de salud.

En síntesis, la mayor parte de las evaluaciones de resultados sociales se hace aplicando el criterio de eficacia para comparar las metas alcanzadas con las planteadas mediante un conjunto de indicadores que pueden integrarse en un documento denominado balance social. Este documento complementa la información económico-financiera del balance tradicional con datos cuantitativos o información cualitativa sobre los esfuerzos realizados y los logros obtenidos en el campo social.

También se pueden utilizar encuestas de opinión para la evaluación de resultados.

Finalmente, un estudio más afinado, puede implicar un diseño de investigación cuasiexperimental que ya fue comentado. Estos estudios contienen variables que no se pueden controlar totalmente; sin embargo, con conciencia y buen manejo de estos problemas, constituyen una buena metodología de evaluación de resultados.

6. Ejemplo de aplicación de un estudio cuasiexperimental²⁶

La política de descentralización de servicios de salud se puso en marcha en México mediante la expedición de una serie de decretos presidenciales, los primeros de los cuales están fechados el 30 de agosto de 1983 y el 18 de marzo de 1984.

Los objetivos expresos de este proceso han sido: 1) redistribuir las competencias sanitarias entre la federación y los estados, regresando a estos últimos determinadas competencias; y 2) aumentar la eficiencia y la racionalidad operativa, conformando sistemas de salud estatales que acercaran los procesos de toma de decisiones al lugar donde se generan los problemas, evitaran omisiones, duplicidades, etcétera.

Para hacer viable el proceso anterior fue necesario introducir una serie de reformas jurídicas y elaborar mecanismos de planeación *ad hoc*.

La ejecución de esta política permitió que 14 de los 31 estados del país pasaran a funcionar de manera descentralizada conformando sistemas estatales de salud mediante la integración de los servicios a cargo de la Secretaría del ramo, del Programa de Solidaridad

²⁶Cardozo, Myriam, "Análisis de la política descentralizadora en el sector salud", División de Administración Pública, CIDE A.C., mimeo, octubre, 1992.

IMSS-COPLAMAR y de los gobiernos estatales dirigidos todos a población abierta. A partir de 1987 no ha habido nuevas incorporaciones de estados al proceso, si bien la planeación había planteado su total generalización para 1986. En el presente sexenio el nuevo "Plan Nacional de Desarrollo 1989-1994" y el nuevo "Programa Nacional de Salud 1990-1994" mantienen la estrategia, sin que hasta el presente sean visibles los esfuerzos por llevar a cabo su implantación.

Los criterios que explican los casos descentralizados son, fundamentalmente, la cobertura amplia de los servicios y los bajos costos de homologación salarial, seguidos de la abundancia de recursos locales, la situación política y la capacidad de gestión, antes que las necesidades de salud de sus poblaciones.

Las características con que se desarrolló el proceso establecieron un conjunto de restricciones (de presupuesto, propiedad de bienes muebles e inmuebles, etcétera) que dificultan la posibilidad de tipificarlo conceptualmente como una verdadera "descentralización". La dependencia financiera se agravó incluso en los años 1985-1987 en que los porcentajes de aportación de los gobiernos estatales y las cuotas de recuperación, que constituyen las fuentes en que el manejo de recursos es independiente de la federación, tendieron a disminuir su participación en el presupuesto, contrario a la previsión realizada.

Considero necesario hacer investigación en el tema para, desde una perspectiva interdisciplinaria, explicar el proceso desarrollado y, en ese contexto, realizar la evaluación de los resultados logrados.

Existen muchos documentos de la Secretaría de Salud que realizan evaluaciones parciales del proceso: cuantifican la disponibilidad relativa de recursos humanos, materiales y financieros, la cobertura potencial de los servicios, algunos incluyen varios indicadores de la situación de salud de la población como mortalidad general, mortalidad infantil y esperanza de vida al nacer, etcétera.

Estas evaluaciones plantean una serie de problemas:

- 1o. La no inclusión de los mismos indicadores en las evaluaciones referidos a diferentes momentos y la inconsistencia de los datos reportados, dificultan la posibilidad de analizar tendencias.
- 2o. Las modificaciones encontradas en los indicadores pueden provenir de causas distintas a la descentralización misma, como puede ser la mayor disponibilidad de recursos en lugar de una toma de decisiones que haga más eficiente y equitativa su distribución.
- 3o. Las comparaciones que a menudo se realizan entre los datos reportados por los estados descentralizados y no descentralizados pueden

estar mostrando situaciones diferenciales anteriores al proceso de descentralización como sucede con la cobertura de servicios.

40. Es muy difícil evaluar los efectos que el proceso tiene sobre la situación de salud de la población en tan corto plazo, pero si es posible analizar el impacto de la descentralización en la cantidad, calidad, accesibilidad y distribución de la oferta de servicios.
50. Es necesario que las evaluaciones que se realicen se hagan dentro de un marco teórico que considere las determinantes sociales, económicas, políticas y culturales que afectan los resultados.
60. Conviene realizar estudios comparados de las experiencias de las diferentes entidades federativas y países latinoamericanos de manera de recuperar los puntos fuertes de cada proceso para retroalimentar el proceso decisorio.

Para resolver los problemas planteados por las evaluaciones institucionales, se procedió a comparar las evaluaciones de recursos disponibles, servicios brindados y estado epidemiológico de la población en una muestra de estados descentralizados (Tlaxcala, Querétaro y Nuevo León) con un grupo de control compuesto por estados no descentralizados (Chiapas y Zacatecas). la información fue obtenida de fuentes estadísticas, entrevistas a informantes-clave y encuestas a usuarios.

Las principales opiniones que se desprenden de la evaluación preliminar de los datos obtenidos, incluyen:

Los estados descentralizados son más pequeños pero su territorio está doblemente poblado, teniendo menos problemas de población dispersa y mejores comunicaciones. Son estados más industrializados y económicamente más productivos, lo que se traduce en mejores niveles de educación y disponibilidad de servicios en sus viviendas. Es de esperar, por lo tanto, que la situación de salud de sus poblaciones sea mejor aún desde antes de desarrollarse el proceso de descentralización. Al interior del grupo de estados descentralizados destaca Nuevo León por su mayor desarrollado económico y social. Entre los no descentralizados Chiapas tienen una situación social mucho más grave que la de Zacatecas y una población 2.5 veces mayor que atender, dispersa y con profundas diferencias culturales debido a los grupos étnicos que lo habitan.

El proceso de descentralización preveía un incremento relativo de las aportaciones de índole estatal al financiamiento de los servicios de salud. Sin embargo, no se hizo una reforma a la legislación fiscal que le permitiera a los estados contar con mayores recursos propios. Es así que los estados descentralizados mostraron aun en 1987 una mayor dependencia de recursos federales, ya que además, iniciaron este proceso en plena crisis económica del país, lo que afectó a las tres entidades fede-

rativas incluidas en el estudio de manera más fuerte que al promedio nacional, sobre todo en el caso de Tlaxcala. En 1989 el porcentaje de aportación federal al presupuesto disminuye en forma considerable desconociéndose el dato en años posteriores, en los que se reporta en los tres estados, una disminución en sus presupuestos per cápita en precios constantes. En el caso de Nuevo León en que este proceso de sustitución gradual de fuentes federales fue más fuerte, el periodo 1985-1991 deja un deterioro de aproximadamente un 40% en su presupuesto per cápita. Ésta es la primera consecuencia negativa de la descentralización para un estado que asumió una responsabilidad creciente en el financiamiento de la salud sin que fiscalmente pudiera obtener recursos adicionales y todo esto a pesar de que es el estado más rico de los incluidos en el estudio y cuyo producto interno sufrió menos en el periodo.

Las limitaciones financieras provocan a su vez restricciones en el adecuado crecimiento de los recursos físicos y humanos, situación que se presenta claramente en el caso de Nuevo León. En cambio, Querétaro parte de presupuestos per cápita muy bajos en 1985-1987 y presenta en 1991 un incremento en precios constantes de aproximadamente 50% con respecto de 1985, en buena parte mediante la duplicación de la parte financiada mediante cuotas de recuperación, muy superior a la de los otros dos estados. Esto le permite presentar el crecimiento más equilibrado de los tres estados estudiados en recursos físicos y

humanos, sin que los usuarios lleguen a manifestar fuertes críticas debido al precio de los servicios.

Como ya fuera comentado, es en las características de los servicios (cobertura, utilización, accesibilidad, productividad, calidad y equidad) donde se deberían notar, en el corto plazo, los beneficios de una administración descentralizada cuya gestión se apega a un mayor conocimiento de la realidad económica, social y cultural del estado y de los servicios de salud y permite tomar decisiones que ataquen los problemas de manera más rápida.

Los mayores incrementos en recursos financieros, físicos y humanos en los estados descentralizados, al compararlos con el grupo de control, deberían servir para reforzar aún más los resultados de la gestión, permitiendo incrementos en cobertura, utilización y calidad que, a mediano plazo, incidieran en las condiciones de salud de sus poblaciones. Sin embargo, salvo en calidad donde la situación se percibe por los usuarios de manera muy similar, en cobertura y productividad médica, los indicadores favorecen a los estados que no se han descentralizado.

Los datos disponibles muestran a Zatecas como el estado que presenta mayores incrementos en sus indicadores de salud pero con recursos restringidos, sobre todo en unidades de segundo nivel, que provocan altísimos índices de ocupación hospitalaria. Probablemente, sus esfuerzos en capacitación le

han permitido mantener una calidad medianamente aceptable a pesar de los enormes aumentos en productividad médica. En cambio, en Nuevo León, la falta de recursos financieros para construir unidades de segundo nivel, repercute en un notorio incremento en la ocupación hospitalaria y esto a su vez provoca las fuertes críticas expresadas por los usuarios en cuanto a la calidad del servicio. Los mayores incrementos en recursos reportados por Querétaro en comparación con Tlaxcala y Nuevo León, le permiten ser mejor calificado por sus usuarios en términos de calidad. Finalmente, la accesibilidad favorece a los estados descentralizados como Nuevo León y Tlaxcala, debido a sus condiciones económicas y geográficas, pero esto era así desde antes de iniciarse el periodo de descentralización y no hay información que permita medir su evolución.

Es importante señalar que, a pesar de la importancia que se le reconoce a la medición de la equidad en la distribución de servicios que permita ofrecer más a las poblaciones más necesitadas, no fue posible ahondar en este tema ya que se carece de información estadística al respecto, a que las autoridades estatales se limitan a decir que mejoró pero no lo fundamentan y, finalmente, a que hacer un estudio de campo para relevar la información implicaría disponer de una magnitud de recursos que no se tuvieron.

Finalmente, como también se mencionara antes, no se espera encontrar un

impacto inmediato de la descentralización en las condiciones de salud de la población, y es posible que las evoluciones encontradas y más confiables, que favorecen mucho a Tlaxcala, se deban a otras causas como la evolución socioeconómica y cultural de la población en periodos relativamente largos (este estado tiene el mejor crecimiento de su PIB en 1970-1988 entre los estados en estudio, superando fuertemente el promedio nacional, además de la mejoría en los servicios que efectivamente reporta).

En resumen, percibimos, buenas evoluciones en servicios de estados como Querétaro y Tlaxcala en que su dependencia de recursos federales hace muy cuestionable el hablar de una verdadera descentralización. Tenemos también un estado como Nuevo León, en que el proceso se ha llevado a la práctica en forma más real, que mantiene aún indicadores relativamente aceptables, debido a que fueron muy superiores en el pasado pero que fueron sometidos a un fuerte proceso de deterioro en el periodo en estudio.

Por otro lado, encontramos un estado no descentralizado como Zacatecas, que aunque aún no alcanza buenos niveles de salud, muestra avances muy importantes en relación con sus mínimos recursos, indicando que existen caminos alternativos para mejorar la gestión, a pesar de que sus autoridades consideran que la descentralización sería la panacea que resolvería todos sus problemas pendientes.

Todo lo anterior confirma la hipótesis de que las evaluaciones institucionales disponibles en que se muestra la superioridad de los resultados descentralizados comparando sólo situaciones finales, no son suficientes para emitir un juicio valorativo sobre el proceso, que evaluado en términos de evoluciones no muestra una clara incidencia de la descentralización sobre los resultados alcanzados.

Un breve análisis de los problemas que han dificultado el éxito de la descentralización de servicios de salud a población abierta, debe incluir entre otros:

a) *Recursos financieros.* La crisis económica por la que ha atravesado el país y las correspondientes decisiones de austeridad en el gasto público, provocaron una reducción del gasto real total y per cápita de la Secretaría de Salud que afectó a todos los estados. A través de los convenios únicos de desarrollo (CUD), los recursos aplicados en salud en relación con el presupuesto estatal ejercido pasaron de 6.8% en 1984 a 2.1% en 1988. Más drásticamente, si se comparan los recursos CUD con el gasto total de inversión de los servicios descentralizados que pasaron del 77.4% en 1984 al 10.5% en 1988, se ve un impacto mayor que el que presentan las restantes entidades federativas en que la disminución fue de 56.3% a 16.9%.

La aportación estatal y las cuotas de recuperación sociales, aunque en gene-

ral crecieron, no tuvieron peso suficiente para revertir este proceso.

Los recursos disponibles fueron insuficientes para enfrentar los rezagos del sector agravado por la compleja normatividad administrativa que dificulta el ejercicio del presupuesto.

b) *Recursos humanos.* Uno de los principales problemas planteados en los documentos elaborados por la OPS, es la falta de capacitación de los recursos humanos disponibles en los estados para absorber las tareas correspondientes a una administración descentralizada. Al respecto se han hecho esfuerzos importantes pero aún no suficientes.

En algunos estados se señala que los procesos de homologación del personal que pertenecía a la Secretaría de Salud y al Instituto Mexicano del Seguro Social realizados a nivel salarial han dejado descontentos que pueden volverse críticos en cualquier momento puesto que mantienen importantes diferencias en términos de prestaciones.

La limitación de plazas y las vacantes difíciles de reemplazar dejadas por médicos residentes y directivos del Programa IMSS-COPLAMAR, también han provocado fuertes dificultades.

Ningún estado ha podido siquiera acercarse al número de promotores de salud por mil habitantes que la norma técnica del modelo determina en 0.333 y muchas veces sus plazas se han llenado con personal médico y paramédico.

c) *Recursos materiales.* Si bien hay autoridades en algunos estados que plantean que la falta de transferencia de la propiedad de los bienes muebles e inmuebles no les afectan en su gestión, otros documentos reportan problemas importantes como la indefinición en la responsabilidad de conservación y mantenimiento de los mismos o la falta de pago al IMSS por las instalaciones transferidas. A éstos se suman dificultades en materia de abastecimiento, almacenamiento y conservación de insumos médicos y otros suministros.

d) *Aspectos políticos.* El proceso de negociación con los gobiernos de los estados enfrentó serios problemas en relación con la falta de voluntad política para asumir la responsabilidad de los servicios de salud a población abierta, fundamentados en la escasez de recursos o en la opinión de que el IMSS debería continuar con sus esfuerzos en el medio rural. A menudo las autoridades estatales sienten que el gobierno federal, de manera centralizada, decidió su descentralización debido a las dificultades económicas presentes y esto limita su motivación y entusiasmo para liderar el proceso. En reuniones realizadas durante 1987 y 1988, los gobernadores hablan mayoritariamente de un saldo positivo en el proceso y la necesidad de continuarlo, pero demandaban una verdadera descentralización de los recursos, personal mejor preparado y apoyo del gobierno federal para inversión.

También se han producido a nivel de los estados nuevos centralismos reacios

a delegar el poder hacia los municipios y fortalecer a los SILOS.

La creación del Programa Nacional de Solidaridad en el presente sexenio y la posterior definición de la Secretaría de Desarrollo Social, han permitido al gobierno federal canalizar fondos, fundamentalmente para obras de infraestructura en salud, que escapan al control estatal.

Por su parte, la población es mucho más sensible a sentir este impacto que el de un aspecto tan abstracto para ella, como la descentralización, generalmente desconocida pero aplicada en un periodo en que los efectos obtenidos son considerados desfavorables por una parte sustantiva de los usuarios.

En relación con las perspectivas del proceso, hay que considerar que el "Programa Nacional de Salud 1990-1994", plantea seis estrategias entre las que se inscriben fundamentalmente dos referidas al tema de estudio: descentralización de los servicios de salud y fortalecimiento de los sistemas locales de salud (SILOS). Asimismo, entre las líneas de acción que tienen por objetivo continuar y consolidar los avances en materia de descentralización y fortalecer los SILOS, se encuentran:

—Reforzar el carácter normativo y de control del nivel central de la SSA, a través de los sistemas de programación-presupuestación, evaluación, control e información.

—Homogeneizar la prestación de los

servicios de salud en cada entidad federativa.

—Descentralizar los recursos humanos, físicos y financieros, orientados a la prestación de los servicios de salud para la población abierta.

—Ampliar y fortalecer en el corto plazo la participación de los gobiernos estatales en la coordinación programática del sistema y en la administración y operación de los servicios integrados de salud para población abierta.

En opinión de las autoridades federales entrevistadas se desconoce si existe voluntad política para continuar con el proceso de descentralización y en la de las autoridades estatales, Tlaxcala, Nuevo León y Zacatecas se muestran favorables a su continuación; mientras que Querétaro considera que la descentralización no ha sido real y Chiapas que sería perjudicial para su estado.

Si bien la SSA, con apoyo de la Organización Panamericana para la Salud (OPS) a través de programas como Operación Impacto, han realizado actividades tendientes a apoyar a los estados descentralizados y a consolidar los SILOS, se continúa desde 1987 con 14 estados descentralizados y el resto desconcentrados, situación desigual que no pensamos se mantenga indefinidamente. Creemos que es probable que en los dos años del periodo presidencial que restan se adopten nuevas decisiones en

este campo y para ello es muy importante contar con evaluaciones de avances bien fundamentadas que recuperen no sólo las situaciones finales comparativas en materia de recursos, servicios y situaciones de salud entre estados descentralizados y no descentralizados, sino como ya hemos fundamentado, sus evoluciones durante el periodo en que han estado sujetas a modalidades administrativas diferentes, incorporando opiniones sobre aspectos cualitativos de difícil medición, e integrando este conjunto dentro de un contexto de variables que inciden en el proceso: económicas, culturales, políticas, geográficas, etcétera.

El último documento de la SSA analiza los estados en que podría continuarse el proceso de descentralización es de 1987.²⁷ En él se analizaba una propuesta de cinco estados a descentralizar en 1987 (Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Quintana Roo y Zacatecas) y cuatro en 1988 (Baja California Norte, Hidalgo, Tamaulipas y Yucatán). De esta propuesta, como ya se comentó, sólo se concretaron los casos de Aguascalientes y Quintana Roo en 1987. Ateniéndonos a los criterios allí planteados (voluntad política y financiera del gobierno, reducido costo, amplia cobertura y capacidad de gestión estatal), muy similares a los empleados en la selección de los 14 primeros estados sometidos al proceso, consideramos que de los restantes tres propuestos en 1987 el es-

²⁷ SSA. "Consolidación de la estrategia de descentralización 1987-1988. Estados a Descentralizar". Subsecretaría de Planeación, Dirección General de Descentralización y Modernización Administrativa y de Planeación y Presupuesto, 3 de marzo de 1987.

tado con mayores posibilidades es Zacatecas por su voluntad política, impulso al desarrollo social, capacidad de gestión y bajo costo de descentralización. Chihuahua y Durango tienen problemas de cobertura y ameritarían un reordenamiento de sus servicios.

En el grupo propuesto para 1988, las mayores posibilidades serían para Hidalgo, propuesto como candidato al proceso desde 1985 y desconociéndose las razones precisas de su postergación (probablemente sus fuertes costos de homologación salarial) y Baja California Norte que presenta mejores condiciones de cobertura que Yucatán y menores costos que Tamaulipas.

Dada la situación económica y política, el proceso de descentralización se considera irreversible, aunque de por sí no garantice una gestión más eficiente. Tampoco pueden mantenerse de manera indefinida dos grupos de entidades federativas con diferentes niveles de autonomía y criterios de asignación de recursos por parte de la federación. Por estas razones y, en el marco de la presente investigación, se recomienda:

a) Generalizar a todas las entidades federativas el proceso de descentralización homogeneizando así sus formas de administración y relación con el Centro.

b) Profundizar y consolidar el avance de la descentralización desde los estados hacia los municipios y SILOS.

c) Terminar de descentralizar realmente a los 14 estados que iniciaran el

proceso. Para ello es necesario:

- Modificar la legislación tributaria de manera que los estados puedan contar con mayores recursos propios.
- Adjudicar las aportaciones federales bajo la forma de subsidio y en proporción a los esfuerzos realizados por los gobiernos estatales y a las necesidades de salud de sus poblaciones.
- Transferir la propiedad de los bienes muebles e inmuebles entregados a los SESAs en calidad de comodato.

d) Desarrollar programas de capacitación y adiestramiento de personal en áreas administrativas y de la salud, así como formación de promotores, a nivel regional y en función de sus necesidades, de manera de mejorar la productividad y calidad de los servicios.

7. Conclusiones

Los métodos matemáticos de evaluación son una herramienta importante para el desarrollo del proceso si se conocen bien sus aportaciones pero también sus supuestos y limitaciones. Sin embargo, siempre resultarán impotentes para considerar la complejidad de la gestión de políticas públicas por lo que resulta fundamental su complementación con enfoques de carácter explicativo.