



## Consideraciones políticas de la asignación presupuestal en salud en México 2010-2017

### *Political factors in health budget allocation in Mexico 2010-2017*

Gabriela Tapia Téllez

Universidad Autónoma de la Ciudad de México (México)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-0929-6130>

[gabriela.tapia@flacso.edu.mx](mailto:gabriela.tapia@flacso.edu.mx)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO-México. Maestra en Política Pública y Administración por la Universidad de Nottingham en Reino Unido. Actualmente es Profesora/ Investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana y Tutora a distancia de la Maestría en Política Pública Comparada en FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus publicaciones e investigaciones se centran en temas de política pública, política social, presupuesto y transparencia y rendición de cuentas.

---

#### RESUMEN

La investigación da seguimiento, desde un lente político/institucional conocido como «*the policy making process*», al presupuesto en salud para entidades federativas en México en el periodo 2010-2017. El objetivo de la investigación es observar la influencia de variables político/institucionales en la asignación con énfasis en el Órgano Ejecutivo y Legislativo en tres legislaturas (LXI, LXII y LXIII) y dos sexenios (uno con presidencia del Partido Acción Nacional (PAN) y otro con presidencia del Partido Revolucionario Institucional (PRI)). Se observaron dos relaciones: 1. La relación entre el partido político en la presidencia y el partido político del gobernador de cada entidad. 2. La relación entre el partido político con mayoría en la Cámara de Diputados y el partido político del gobernador de cada entidad. Las relaciones se observaron a través del cálculo de medias aritméticas de asignación por sexenio para: 1. Entidades gobernadas por el mismo partido que ostenta la presidencia 2. Todas las entidades federativas y 3. Entidades gobernadas por la oposición. Encontramos que durante el sexenio del PAN no se observa politización, las entidades gobernadas por la oposición incluso recibieron en promedio más recursos. Con el PRI sin embargo, entre 2013 y 2017 de manera sistemática e ininterrumpida la cantidad promedio de recursos asignados a entidades federativas gobernadas por su partido siempre fue mayor. Además, en todos los años en los que el PRI tuvo mayoría absoluta en la Cámara de Diputados (2010-2017) las entidades gobernadas por el PRI recibieron en promedio más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición.

#### PALABRAS CLAVE

Entidades federativas; México; politización; presupuesto; salud.

---

#### ABSTRACT

Research analyzes, from an institutional/political perspective known as «*the policy making process*», health budget allocation for localities in México during 2010-2017. The main objective of the research was to observe the influence of political/institutional variables of allocation focusing on the Executive and Legislative branch in two presidential periods and three legislatures. Two types of relations were observed: 1. The relationship between political party at the presidency and political party at each entity. 2. The relationship

between political party with majority in the Lower Chamber and political party governing the entity. The relations were observed through arithmetic averages of allocation for each period for: 1. Localities governed by the same political party than the presidential one 2. All localities 3. Localities governed by opposition. We found that politisation of allocation depends on the political party at the presidency. During the presidency of Partido Acción Nacional (PAN) we do not observe more allocation towards entities governed by PAN, on the contrary, entities governed by opposition received in average more health resources. With Partido Revolucionario Institucional (PRI) however, we observe a clear politisation of health resource allocation. Between 2013-2017 every year there is a coincidence between PRI presidency and resource allocation for localities governed by PRI. Also, every year PRI had majority in the Lower Chamber (2010-2017) entities governed by PRI received in average more health resources than entities governed by opposition.

## KEYWORDS

Budget; health; localities; Mexico; politisation.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 1.1. PRESUPUESTO Y POLÍTICA. 2. MARCO TEÓRICO: THE POLICY MAKING PROCESS. 2.1. ACTORES EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN Y APROBACIÓN DEL PEF EN MÉXICO. 2.1.1. El Ejecutivo. 2.1.2. El Legislativo. 3. METODOLOGÍA. 3.1. LA VARIABLE PARTIDO DEL PRESIDENTE COMO EXPLICATIVA A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN SALUD A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 3.1.1. La No politización de las asignaciones en salud durante el sexenio de Felipe Calderón. 3.1.2. La politización de las asignaciones en el sexenio de Enrique Peña Nieto. 3.2. LA VARIABLE MAYORÍA EN LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMO EXPLICATIVA A LA ASIGNACIÓN DE RECURSOS EN SALUD A LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. 4. CONCLUSIONES. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## 1. INTRODUCCIÓN

Estudiar la manera en que se distribuyen los recursos en salud por entidad federativa es importante por muchas razones. Por un lado, el financiamiento federal de la política social representa para algunos estados en México hasta el 85 por ciento de sus ingresos totales (Medrano y M. Smith, 2017). El presupuesto en salud 2018 representó el 15 % del gasto programable del sector público: 564, 937.5 millones de pesos (Belisario Domínguez, 2018: 1) y el presupuesto para programas y proyectos de inversión durante 2010 a 2017 representó para el IMSS e ISSSTE casi el 40 % de su presupuesto.

La propuesta anual de presupuesto en México tiene origen en el Órgano Ejecutivo y depende de la aprobación del Legislativo, específicamente, de la Cámara de Diputados. El Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF), contempla entre muchas otras asignaciones, la cantidad de recursos autorizados para entidades federativas. En la década de los ochenta, la concentración de la asignación de los recursos en salud en el Ejecutivo y Legislativo Federal tenía entre sus principales objetivos disminuir la inequidad entre regiones y mejorar la eficacia del gasto. A pesar de ello, en México la desigualdad en materia de acceso y calidad de los servicios de salud entre entidades cada vez es mayor (CONEVAL, 2018), por lo que los recursos destinados a la construcción de hospitales y equipamiento son primordiales no sólo para la equidad sino en materia de derechos humanos.

La mayor parte de la investigación que existe sobre gasto en salud en México se concentra en la cantidad de recursos que se distribuyen por institución, per cápita y por enfermedad. Son pocas las investigaciones que analizan la efectividad del gasto y contadas las que intentan explicar el peso que tienen distintos factores (políticos, económicos y sociales) en la asignación hacia las entidades federativas. Esto a pesar de la importancia de las coyunturas políticas en las decisiones públicas (Majone, 1989) y que desde hace algunos años México Evalúa (2011)<sup>1</sup> identificó el uso político del presupuesto en salud como uno de los cuatro elementos que explican la falta de calidad y eficiencia del gasto público.

El objetivo de la investigación es observar la influencia de variables político/institucionales en la asignación en salud a través de la metodología conocida como «*the policy making process*» de Spiller, Stein y Tomassi (2008). Se puso especial énfasis en el papel de los actores e instituciones del Órgano Ejecutivo y

<sup>1</sup> Uno de los centros de pensamiento más importantes en México enfocado a evaluar el ejercicio del gobierno en México, con la intención de facilitar la toma de decisiones al momento de diseñar políticas públicas.

Legislativo en cuanto a variables explicativas y en los recursos en salud aprobados por entidad para IMSS, ISSSTE, FASSA y Secretaría de Salud como variable dependiente. Lo anterior, en dos momentos: los últimos tres años del sexenio de Felipe Calderón (PAN) 2010-2012 y los primeros cinco del sexenio de Enrique Peña Nieto (PRI) 2012-2017.

La investigación responde las siguientes preguntas de investigación: ¿El partido político al que pertenece el presidente de la república favorece la asignación de recursos en salud para entidades gobernadas por su mismo partido? ¿El partido político que tiene mayoría en la Cámara de Diputados favorece la asignación de recursos en salud para entidades gobernadas por su mismo partido? Para responderlas, se observaron dos relaciones:

1. La relación entre el partido político en la presidencia y el partido político del gobernador de la entidad.
2. La relación entre el partido político con mayoría en la Cámara de Diputados y el partido político del gobernador de la entidad.

Las relaciones se establecieron a través del cálculo de medias aritméticas de asignación en salud por sexenio para: 1. Entidades gobernadas por el mismo partido que ostenta la presidencia 2. Todas las entidades federativas y 3. Entidades gobernadas por la oposición. La hipótesis de la investigación es que las entidades gobernadas por el mismo partido al que pertenece el presidente reciben más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición y que las entidades gobernadas por el mismo partido que tiene mayoría en la Cámara de Diputados reciben más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición.

Sobre la primera relación, encontramos que la politización de los recursos en salud hacia las entidades federativas depende sobre todo de contar mayoría en la Cámara de Diputados. Durante la presidencia del PAN, por ejemplo, no se observa mayor asignación en salud para las entidades gobernadas por su partido, sino por el contrario, las entidades gobernadas por la oposición recibieron en promedio más recursos. El PAN no tenía mayoría en la Cámara de Diputados. Con el Partido Revolucionario Institucional (PRI), por su parte, se observa una clara politización del gasto y es que durante la presidencia de Peña Nieto había coincidencia partido en la presidencia y mayoría en la Cámara de Diputados. Entre 2013 y 2017 de manera sistemática e ininterrumpida entidades federativas gobernadas por el PRI recibieron una cantidad promedio mayor de recursos que entidades gobernadas por la oposición. A su vez, todos los años en los que el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados las entidades gobernadas por el PRI recibieron en promedio más recursos en salud que las entidades gobernadas por la oposición.

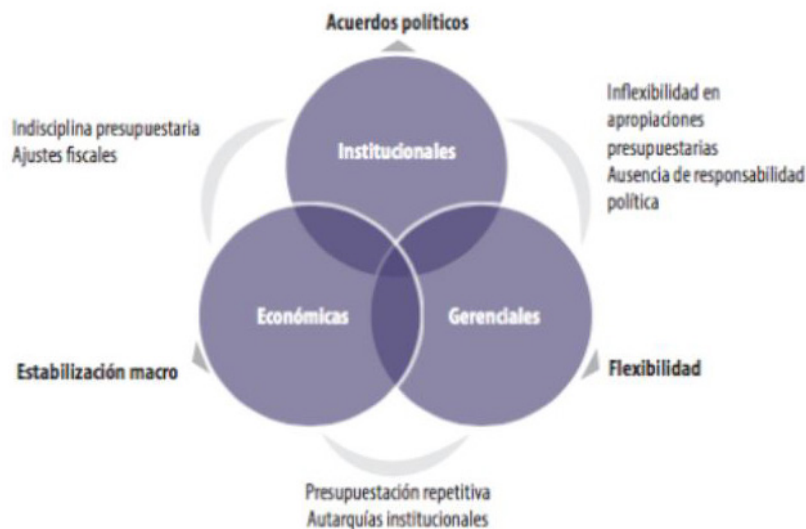
### 1.1. Presupuesto y política

En 1940 V. O. Key escribió el clásico libro sobre presupuesto *La ausencia de una teoría presupuestal*. En él, propone como solución al vacío en el conocimiento, la utilización de la microeconomía como base teórica de las decisiones presupuestales (Le Loup, 2002: ix). Irónicamente, sesenta años después (en el 2000), aún continuamos modelando en busca de una explicación sobre la manera en que deben tomarse las decisiones presupuestales. De acuerdo a Hyde, la falta de coherencia reside en el campo de conocimiento mismo. El presupuesto público es ecléctico y multidimensional. Es en parte político, económico, contable y administrativo (Khan y Hildreth, 2002: x).

1. La *parte política* de la asignación consiste en la asignación de recursos escasos de una sociedad entre múltiples, competidos y conflictivos intereses.
2. Como *documento económico y fiscal* es un instrumento básico para evaluar qué tan redistributivo es el ingreso, estimulando crecimiento económico y desarrollo, promoviendo el pleno empleo, combatiendo la inflación y manteniendo estabilidad económica.
3. Como *documento contable*, provee un tope al gasto gubernamental prohibiendo el desvío de fondos aprobados.
4. Finalmente, como *documento administrativo y gerencial*, especifica las formas y maneras en que los servicios públicos serán provistos y establece el criterio para su monitoreo, medición y evaluación. Debido a ello, es que resulta difícil que exista una teoría que englobe todos estos elementos en un cuerpo teórico coherente (Khan y Hildreth, 2002: x).

Cuando un único instrumento gubernamental cumple varias funciones a la vez se enfrenta a dilemas y opciones. La figura 1 ilustra los conflictos destacando que cada una de las funciones del presupuesto tiene un norte diferente (Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014: 36). Los acuerdos políticos/institucionales entran en conflicto con las variables económicas y gerenciales.

FIGURA 1. FUNCIONES DEL PRESUPUESTO Y SUS CONFLICTOS



Fuente: Marcel, Guzmán y Sanginés, 2014, pág. 37.

La teoría en materia de presupuesto ha variado mucho en las últimas décadas (Frank, 2007). La teoría de inicio de siglo xx se basaba primordialmente en la Economía y la Optimización del gasto a través de herramientas como el Presupuesto Base Cero, la Planeación y la Programación. Basadas en este enfoque teórico, las decisiones presupuestales buscaban niveles óptimos de servicios recreativos, reparación de carreteras y número de policías por jurisdicción. La teoría del presupuesto del siglo xxi: Teorías sobre Administración del Desempeño, ponía énfasis en la efectividad del gasto. Basadas en este enfoque teórico, las decisiones presupuestales buscaban por ejemplo, que los niveles de recreación, reparación de carreteras y policías fueran consistentes con los objetivos, las expectativas de la ciudadanía, y el costo y calidad en jurisdicciones similares (Frank, 2007: 228).

Sobre nuestro objeto de estudio, existen infinidad de investigaciones que contemplan variables político/institucionales como explicativas de la decisión presupuestal. Entre ellas, el trabajo de Sørensen (2003), que estudia la política económica de las asignaciones intergubernamentales en Noruega. La investigación de Solé-Ollé y Sorribas-Navarro (2008), que estudia los efectos del alineamiento partidario en la asignación de transferencias intergubernamentales en España. Abuelafia *et al.* (2009) analizan instituciones presupuestales informales en Argentina. El estudio de la OCDE (2009)<sup>2</sup> vincula el impacto de las elecciones en el presupuesto. Lema y Streb (2013) estudiaron el alineamiento político y los ciclos presupuestarios y Spiller, Stein y Tommasi (2008), quienes fueron la base analítica de esta investigación, resaltan el proceso político de la decisión como central en la política resultante. En México, como mencionamos, la investigación de *México Evalúa* (2011)<sup>3</sup> identifica la politización del gasto en salud como una de las variables que explican su inequidad e ineffectividad. Espinosa (2014) analiza mecanismos informales de toma de decisiones, su influencia en las negociaciones presupuestales y la respuesta del gasto de las participaciones federales (Espinosa, 2014: 57). Medrano y M. Smith (2017) analizan la inversión estatal en programas sociales tomando como una de sus tres variables explicativas la ocurrencia de año electoral en el estado.

A pesar de ello, investigaciones que contemplen tres variables: presupuesto en salud, influencia de factores político/institucionales y entidades federativas son escasas tanto a nivel nacional como internacional.

## 2. MARCO TEÓRICO: THE POLICY MAKING PROCESS

En *The policy making process* Spiller, Stein y Tomassi (2008) sostienen que el problema de las políticas no son las políticas en sí sino el proceso detrás de ellas. El decisor no sólo busca maximizar el bienestar

<sup>2</sup> *Revisiting Political Budget Cycles in Latin America*.

<sup>3</sup> "10 puntos para entender el gasto en salud en México".

público, sino que trae consigo también intereses particulares. El comportamiento de los actores políticos dependerá de:

- las instituciones políticas (el Congreso, el sistema de partidos, y el judicial)
- las reglas institucionales (reglas electorales y reglas constitucionales)
- las reglas de interacción entre ellos y
- sus intereses particulares (Spiller, Stein y Tomassi, 2008: 2).

En ambientes que facilitan acuerdos políticos, la hechura de políticas será más cooperativa y llevará a políticas más efectivas, estables y flexibles (Spiller, Stein y Tomassi, 2008: 2) y viceversa. Cualquier análisis que busque entender la influencia de variables político-institucionales deberá responder algunas de las siguientes preguntas: 1. ¿Quiénes son los actores principales que participan en el proceso? 2. ¿Qué rol y qué poder tienen? 3. ¿Cuáles son sus preferencias, incentivos y capacidades? 4. ¿Cuáles son sus horizontes en el tiempo?

¿En qué arena interactúan y qué características tiene esta arena? 6. ¿Cuál es la naturaleza del intercambio político y las transacciones que llevan a cabo? (Spiller, Stein y Tomassi, 2008: 14-15).

Con respecto al *Órgano Ejecutivo* y la figura del *presidente*, aunque las características personales, ideología y factores culturales e históricos moldean sus decisiones, las instituciones determinan la manera en que son elegidos, y el poder que tienen para decidir tiende a ser igual de importante que sus incentivos y su comportamiento (Scartascini, 2009: 32). En algunos escenarios institucionales, los presidentes se inclinan por el bienestar público y diseñan sus políticas tomando en cuenta los intereses generales de la sociedad. En otros escenarios institucionales, los presidentes tienen incentivos mixtos (políticos y personales) que interfieren con el objetivo de servir el interés público general (Scartascini, 2009: 32). ¿De qué depende?

1. Mientras más poderoso constitucionalmente es un presidente más fácil es tomar decisiones a su conveniencia.
2. Si el presidente tiene amplios poderes legislativos las políticas estarán cerca de las preferencias del órgano ejecutivo (Scartascini, 2009: 33).
3. Se considera que el partido es dominante en un sistema presidencialista cuando el presidente y el legislativo son del mismo partido y se considera que existen dificultades para establecer la agenda cuando el presidente y el legislativo son de partido distinto (Scartascini, 2008: 35).
4. La forma en que fue electo el presidente afecta el grado de apoyo popular y determina si la formación de coaliciones es necesaria. En sistemas electorales en los que el candidato ganador obtuvo un alto porcentaje de votos y cuenta con gran legitimidad la necesidad de formar de coaliciones disminuye.
5. Los incentivos detrás de algunas de las elecciones del ejecutivo se pueden explicar también por la duración en el puesto y temas como la reelección.

En el *Órgano Legislativo* las reglas electorales y la estructura legislativa son determinantes en las decisiones. El método de elección de los representantes por ejemplo, influye fuertemente en los incentivos de los hacedores de política:

1. Cuando los distritos tienen un solo representante y este se elige por mayoría de votos, los legisladores deciden en función de los intereses de sus representados para garantizar su nominación y reelección.
2. Cuando en un distrito hay varios legisladores y estos se eligen en función de la designación en una lista combinado con un sistema de representación proporcional, las decisiones tienden a desviarse de los intereses de los representados.
3. En sistemas de listas cerradas, la disciplina partidaria es mayor ya que los líderes del partido escogen el orden en la lista. En sistemas de listas abiertas, los candidatos compiten entre ellos y deben por tanto cultivar votos.
4. Si los representantes son seleccionados por legislaturas sub nacionales se vuelven actores muy relevantes en algunos temas, como lo son las transferencias intergubernamentales.
5. En sistemas binomiales se fomenta la estabilidad de las coaliciones.

## 2.1. Actores en el proceso de formulación y aprobación del PEF en México

### 2.1.1. El Ejecutivo

En México el sistema presidencialista actual es muy distinto al que se tuvo previo a la alternancia. Hasta 1997, el presidente en México tenía además de sus facultades constitucionales, poderes tan

amplios como la decisión de posiciones en la alta burocracia con ratificación asegurada, candidaturas a gobiernos estatales y legislaturas con victoria asegurada, iniciativa de ley con niveles de aprobación superiores al 90 %, aprobaciones del presupuesto sin modificaciones e incluso la elección de su sucesor. Los contrapesos que constitucionalmente deberían existir en torno a estos temas, eran prácticamente letra muerta. Durante esos años (1934 a 1997), la administración pública tuvo poca o nula autonomía respecto de la política, dado el largo dominio del PRI en el ejercicio del gobierno (Pardo, 2015: 86). Actualmente, el presidente es mucho menos poderoso. Aunque tiene iniciativa de ley y la propuesta del Presupuesto de Egresos de la Federación sale del ejecutivo, depende de la Cámara de Diputados para su aprobación.

La investigación abarca la presidencia de Felipe Calderón Hinojosa del PAN (2006-2012), segunda presidencia del PAN post alternancia y de Enrique Peña Nieto del PRI (2012-2018), que representa el regreso del PRI después de haber perdido su predominio político en el 2000. Felipe Calderón impulsó una estrategia de renovación política. Sin embargo, sus propuestas de reforma se vieron limitadas por un Congreso en el que el PRI fue un fuerte contrincante (Pardo, 2015: 86-91). Además, el gobierno de Calderón tuvo desde sus inicios cuestionamientos en torno a su legitimidad que condicionaron su actuar los primeros años (Pardo, 2015: 92). Durante su administración se promulgó la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria (LFPRH) (2006), el Presupuesto Basado en Resultados (PbR), el Sistema de Evaluación de Desempeño (SED) y la coordinación y establecimiento de los mecanismos para la transparencia y rendición de cuentas de los gobiernos estatales y municipales en el ejercicio de los recursos federales como política pública permanente en los niveles de gobierno (Pardo, 2015: 98).

El sexenio de Enrique Peña Nieto (2012-2018) inicia en 2012 con el sorpresivo regreso del PRI a la presidencia después de 12 años de gobiernos del PAN. El discurso de inicio de gobierno planteaba la necesidad de implementar reformas estructurales urgentes que lograron ser acordadas en lo que se conoce como Pacto por México: Reforma energética, educativa, político/electoral, en telecomunicaciones. En 2016 se llevó a cabo la Reforma al Presupuesto, que incluía la metodología para su elaboración conocida como «Presupuesto Base Cero» y que contempla que el presupuesto se elabore «sobre una base cero» lo que obligaría a obtener información sobre desempeño y su relación con el presupuesto (Martínez González, 2015: 66). Cabe destacar que en este sexenio, «las Secretarías más importantes fueron ocupadas por personalidades con amplia trayectoria en el PRI y en muchos casos con larga experiencia en funciones ejecutivas en el gobierno federal o en gobiernos estatales y locales (por ejemplo, en el gabinete había cinco ex-gobernadores), aliados políticos de Peña Nieto y miembros de su equipo más cercano durante su mandato como gobernador del Estado de México» (Olmeda y Armesto, 2013: 262).

### **2.1.2. El Legislativo**

Como mencionamos, en México, en el proceso anual de formulación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación participan dos grupos de actores: Por parte del Legislativo, la Cámara de Diputados y sus Comisiones correspondientes y del lado del Ejecutivo, el Presidente, la Secretaría de Hacienda y Secretaría de Gobernación (SEGOB). En septiembre del año previo al presupuesto bajo discusión, el presidente envía el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación (PPEF) a la Cámara de Diputados, quien tiene hasta noviembre para analizar, discutir y aprobar el mismo.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público es la encargada de formular el PPEF y presentarlo al presidente y junto con SEGOB, es la encargada de la negociación entre la Cámara de Diputados y el Ejecutivo (UNICEF, 2014: 4). La Cámara de Diputados por su parte, es el principal actor en la revisión, negociación y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación (UNICEF, 2014: 6). Al interior de la Cámara, el grupo responsable de dirigir la discusión y revisión del PPEF es la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública. Esta comisión envía información a las demás comisiones temáticas (por ejemplo, la de Salud) para que éstas, en el ámbito de su competencia, puedan emitir su opinión. Una vez estudiado el Proyecto, la Comisión presenta al Pleno de la Cámara un dictamen con los comentarios, modificaciones o reasignaciones propuestas. El dictamen se discute en el Pleno, quien debe aprobar el Presupuesto de Egresos el día 15 de noviembre como fecha límite, según el artículo 42 fracción V de la LFPyRH (UNICEF, 2014: 6).

Tomando en consideración estos dos grupos de actores así como los actores que la metodología de «the policy making process» identifica como principales en la toma de decisiones, es que se esta-

blecieron dos variables explicativas como determinantes de la asignación del presupuesto en salud: el Presidente y la Cámara de Diputados. A continuación se muestra la composición de la Cámara de Diputados en la LXI Legislatura, que inició sus funciones el día 1 de septiembre de 2009 y concluyó el 31 de agosto de 2012.

TABLA 1. COMPOSICIÓN POR PARTIDO DE LA LXI LEGISLATURA 2009-2012

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	3. <sup>a</sup>	4. <sup>a</sup>	5. <sup>a</sup>	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PRI	188	62,7	11	12	12	8	11	54	27,0	242	48,4
PAN	68	22,7	18	18	16	11	11	74	37,0	142	28,4
PRD	33	11,0	3	3	6	7	9	28	14,0	61	12,2
PVEM	4	1,3	4	4	2	5	3	18	9,0	22	4,4
PT	4	1,3	2	1	1	4	2	10	5,0	14	2,8
NA	1	0,3	2	2	0	2	1	7	3,5	8	1,6
MC	0	0,0	0	0	2	2	2	6	3,0	6	1,2
SP	2	0,7	0	0	1	1	1	3	1,5	5	1,0
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>500</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Álbum de Diputados Federales 2009-2012.

En la LXI Legislatura, el PRI obtuvo el 48,4% del total (242 diputados). Si a esto se suma los diputados del PVEM y NA con quien el PRI formó alianza en ese periodo podemos decir que este partido contaba en la LXI Legislatura con 272 votos favorables. Es decir, mayoría absoluta en coalición en las asignaciones presupuestales para el 2010 y 2011. En la XII Legislatura (2012-2015), el PRI obtuvo un total de 214 diputados. Nuevamente, si se suma a los legisladores del PVEM y de NA tenemos un total de 251 legisladores favorables al PRI, alcanzando apenas la mayoría absoluta. La LXII Legislatura fue la base para el análisis de la relación entre mayoría (PRI, PVEM y NA) y asignación en salud a las entidades en 2012, 2013, 2014 y 2015.

TABLA 2. COMPOSICIÓN POR PARTIDO DE LA LXII LEGISLATURA 2012-2015

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORIA RELATIVA	%	1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	3. <sup>a</sup>	4. <sup>a</sup>	5. <sup>a</sup>	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
PRI	165	55,0	11	10	10	7	11	49	24,5	214	42,8
PAN	51	17,0	14	18	11	9	10	62	31,0	113	22,6
PRD	57	19,0	5	5	9	12	11	42	21,0	99	19,8
PVEM	12	4,0	2	3	4	3	3	15	7,5	27	5,4
MC	5	1,7	3	0	1	2	1	7	3,5	12	2,4
PT	2	0,7	1	2	2	2	2	9	4,5	11	2,2
NA	0	0,0	2	2	2	2	2	10	5,0	10	2,0
MORENA	6	2,0	2	0	1	3	0	6	3,0	12	2,4
SIN PARTIDO	2	0,7						0		2	0,4
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>100,0</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>100,0</b>	<b>500</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Álbum de Diputados Federales 2012-2015.

Finalmente, la *LXIII Legislatura* inició funciones el día 1 de septiembre de 2015 para concluir el 31 de agosto de 2018 con la siguiente composición:

**TABLA 3. COMPOSICIÓN DE LA LXIII LEGISLATURA POR PARTIDO**

GRUPO PARLAMENTARIO	MAYORÍA RELATIVA	%	REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL					REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL	%	TOTAL	%
			1. <sup>a</sup>	2. <sup>a</sup>	3. <sup>a</sup>	4. <sup>a</sup>	5. <sup>a</sup>				
<b>PRI</b>	<b>158</b>	77,1	10	10	10	6	11	<b>47</b>	22,9	<b>205</b>	41,0
<b>PAN</b>	<b>56</b>	51,4	13	15	8	8	9	<b>53</b>	48,6	<b>109</b>	21,8
<b>PRD</b>	<b>29</b>	53,7	2	3	6	7	7	<b>25</b>	46,3	<b>54</b>	10,8
<b>MORENA</b>	<b>22</b>	46,8	3	2	5	10	5	<b>25</b>	53,2	<b>47</b>	9,4
<b>PVEM</b>	<b>22</b>	55,0	2	4	7	3	2	<b>18</b>	45,0	<b>40</b>	8,0
<b>MC</b>	<b>10</b>	50,0	4	2	1	2	1	<b>10</b>	50,0	<b>20</b>	4,0
<b>NA</b>	<b>1</b>	8,3	2	2	2	3	2	<b>11</b>	91,7	<b>12</b>	2,4
<b>PES</b>	<b>0</b>	0,0	4	1	1	1	2	<b>9</b>	100,0	<b>9</b>	1,8
<b>SP</b>	<b>1</b>	33,3	0	1	0	0	1	<b>2</b>	66,7	<b>3</b>	0,6
<b>IND</b>	<b>1</b>	50,0	0	0	0	0	0	<b>0</b>	0,0	<b>1</b>	0,2
<b>TOTAL</b>	<b>300</b>	<b>60</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>40</b>	<b>200</b>	<b>40</b>	<b>500</b>	<b>100</b>

Fuente: Cámara de Diputados 2017 (Datos al 30-10-2017).

El PRI obtuvo 205 legisladores. Si a esos diputados agregamos los 40 del PVEM y los 12 de Nueva Alianza el PRI contaba con un total de 257 votos favorables. Es decir, mayoría absoluta holgada en coalición. La *LXIII Legislatura* fue la base para el análisis de la relación entre esta mayoría en la Cámara y la asignación en salud a las entidades en 2016 y 2017.

Es importante recalcar que esta mayoría se hace presente de diversas formas en el proceso de asignación presupuestal. Por un lado, con los votos a favor o en contra del PPEF y el PEF, pero también al interior de las distintas Comisiones de la Cámara de Diputados en las que se discute el presupuesto. De acuerdo al art. 43 de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, en la integración de las Comisiones se toma en cuenta la pluralidad representada en la Cámara así como el criterio de proporcionalidad del Pleno (UNICEF, 8). Por ejemplo, en la *LXI Legislatura*, en la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública el 45 % de los miembros eran del PRI y en la Comisión de Salud, el 47 % de los miembros eran del PRI. A su vez, cada Comisión tiene una Mesa Directiva, la cual es integrada por un presidente y varios secretarios. El PRI tuvo predominio en la composición de todas las mesas directivas, entre ellas, la de Presupuesto y Cuenta Pública, donde el 43 % de los miembros eran de su partido y la de Salud, donde contaba con el 50 %.

Durante el periodo bajo análisis (2010-2017), si la hipótesis se confirma, debido a que el PRI cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados todos los años, las entidades federativas gobernadas por el PRI deberían recibir más recursos en salud.

### 3. METODOLOGÍA

Con base en el marco teórico «the policy making process» y el proceso establecido de manera institucional para la elaboración y formulación del presupuesto en México presentado en las secciones anteriores se seleccionaron las siguientes variables para análisis:



- Las *variables independientes o explicativas X1 y X2*.
  - X1: Coincidencia de partido político en la presidencia y partido político que gobierna en la entidad.
  - X2: Coincidencia de partido político con mayoría en la Cámara de Diputados y partido político del gobernador en la entidad.
- La *variable dependiente Y*.
  - Y: Monto total anual por persona que se asigna a la salud en cada entidad (incluye: gasto en obra de la SS + gasto en equipo de la SS + Inversión federal IMSS + Inversión federal ISSSTE+ FASSA, RAMO33).

Se sumó el recurso asignado en el Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) 2010-2017 para el IMSS, ISSSTE y FASSA con el gasto identificado en los Planes Maestros de Infraestructura (PMI) de la Secretaría de Salud 2010-2017.

1. El *Fondo de Aportaciones para los Servicios de Salud (FASSA) del Ramo 33* asigna recursos a las entidades Federativas y municipios a partir de fórmulas y procedimientos establecidos en la Ley de Coordinación Fiscal (LCF). Las transferencias de los fondos del Ramo 33 se aprueban por la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal aplicable y tienen como objetivo fortalecer los Servicios Estatales de Salud para que respondan con mayor eficacia y eficiencia las necesidades de salud de la población sin seguridad social. Actualmente los recursos otorgados a FASSA representan el 16 % del presupuesto total del sector salud (Belisario Domínguez, 2018: 1).
2. *Los programas y proyectos de inversión del Instituto Mexicano del Seguro Social (IMSS) y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado (ISSSTE)*. Estos programas son aprobados por la Cámara de Diputados en el ejercicio fiscal aplicable y representan alrededor del 7 % del gasto de inversión en salud (Belisario Domínguez, 2018: 5). Las dependencias y entidades de la administración pública federal detectan necesidades de inversión, planean y analizan las alternativas que resuelven esas necesidades. La Cámara de Diputados selecciona las alternativas con mayor beneficio social y que cumplen con la normativa en materia de inversión: de impacto regional, que permitan alcanzar las metas contenidas en el Plan Nacional de Infraestructura y en el Plan Nacional de Desarrollo (SHYCP, 2012: 2-3)
3. *Los Planes Maestros de Infraestructura de Secretaría de Salud: Rubro Infraestructura y Equipo por entidad*. Es el instrumento rector para la planeación, desarrollo, reordenamiento de la infraestructura y el equipamiento médico de la Secretaría de Salud y los Servicios Estatales de Salud, con el fin de racionalizar y priorizar los recursos para la inversión pública y garantizar la operación sustentable.

La relación entre variables X1 y X2 con variable Y se observó a través de:

1. Promedios de asignatura en salud de los últimos años del sexenio de Felipe Calderón 2010-2012 en entidades en las que hay coincidencia presidente (PAN) y gobernador (PAN) versus promedios de asignatura en entidades en las que gobernaba la oposición.
2. Promedios de asignatura 2013-2017 en el sexenio de Enrique Peña Nieto en entidades en las que hay coincidencia presidente (PRI) y gobernador (PRI) versus promedios de asignatura en entidades en las que gobernaba la oposición.
3. Promedios de asignatura 2010-2017 en entidades en las que hay coincidencia mayoría en la cámara (PRI/PVEM) y gobernador (PRI, PVEM) del mismo partido versus promedios de asignatura en entidades donde el gobernador es de oposición.

Las hipótesis:

1. Las entidades gobernadas por *el mismo partido* que ostenta la presidencia reciben *más recursos* en salud en el periodo 2010-2017.
2. Las entidades gobernadas por *partidos de oposición* al que ostenta la presidencia reciben *menos recursos* en salud para el periodo 2010-2017.
3. Las entidades gobernadas por *el mismo partido* que tiene mayoría en la Cámara de Diputados reciben *más recursos* en salud en el periodo 2010-2017.

4. Las entidades gobernadas por *un partido de oposición* al que tiene mayoría en la Cámara de Diputados reciben *menos recursos* en salud en el periodo 2010-2017.

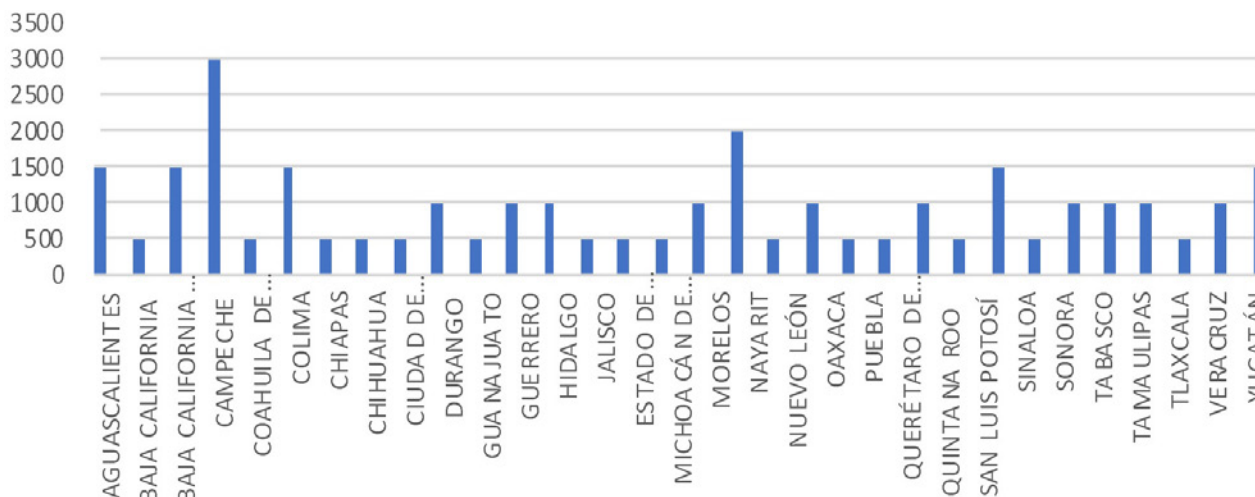
### 3.1. La variable Partido del Presidente como explicativa a la asignación de recursos en salud a las entidades federativas

De acuerdo con Scarstacini (2008), aunque las características personales, ideología y factores culturales moldean las decisiones presidenciales, las instituciones determinan la manera en que son elegidos y el poder que tienen para decidir tiende a ser igual de importante que sus incentivos y comportamiento. En México, aunque el presidente hasta 1997 solía ser sumamente poderoso y sus deseos eran prácticamente órdenes, ese poder era resultado de cuatro características que actualmente no están presentes en el sistema político. 1. Un sistema presidencialista basado en la constitución 2. Gobierno unificado 3. Disciplina al interior del partido 4. Presidente como líder del partido (Weldon, 1997). La investigación deja ver que el partido al que pertenece el presidente por sí sólo no garantiza mayores asignaciones presupuestales en salud a entidades federativas del mismo partido político. Sin embargo, cuando el presidente cuenta con mayoría en la Cámara de Diputados, sí se observa una politización del gasto en salud hacia las entidades federativas del mismo partido.

#### 3.1.1. La No politización de las asignaciones en salud durante el sexenio de Felipe Calderón

Durante el sexenio de Felipe Calderón (PAN), el PAN no tenía mayoría en la Cámara de Diputados. Como se observa en las siguientes gráficas. Los últimos tres años de su sexenio no reflejan una politización de la asignación de los recursos en salud a favor del PAN ya que en México, la aprobación del presupuesto es un trabajo conjunto del Ejecutivo con el Legislativo. Las mayores asignaciones per cápita por entidad entre 2010 y 2012 son para Campeche, Nayarit, Aguascalientes y Sinaloa. De estas cuatro entidades, solamente Sinaloa estaba gobernada por el PAN en este periodo. Campeche, Nayarit y Aguascalientes estaban gobernadas por partidos de oposición.

FIGURA 2. ASIGNACIÓN PERCÁPITA PROMEDIO EN SALUD POR ENTIDAD 2010-2012

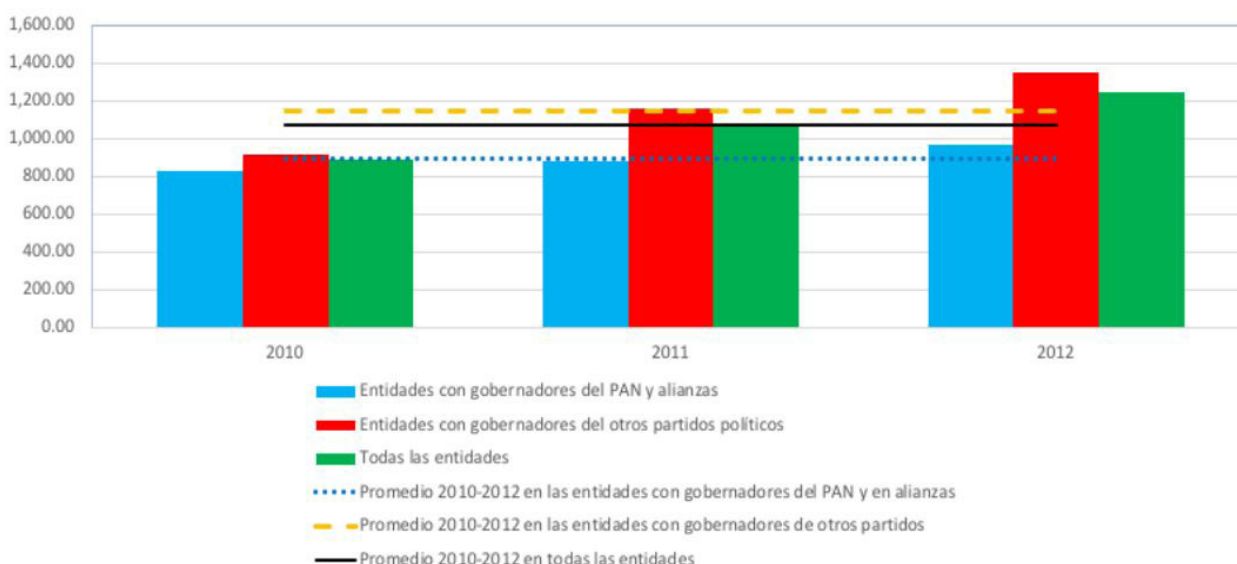


Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017 y PMI Secretaría de Salud 2010-2017.

La siguiente gráfica nos confirma la ausencia de relación entre partido político en la presidencia y cantidad de recursos que bajan a la entidad. Incluso, se observa lo contrario. La barra azul muestra el promedio del monto total anual que recibe en salud una persona que vive en una entidad gobernada por el PAN durante 2010-2012. Dado que el presidente en ese momento era del PAN, uno esperaría observar que la barra azul fuera más alta que la roja, que representa el promedio que recibe una persona en una entidad goberna-

da por la oposición. Sin embargo, se observa lo contrario. Las entidades gobernadas por partidos distintos al que ocupa la presidencia (PAN Presidencia-Oposición en la entidad) reciben un promedio total anual por persona más alto los tres años bajo análisis que las entidades gobernadas por el mismo partido que el de la presidencia (PAN Presidencia-PAN en la entidad).

**FIGURA 3. PROMEDIO DEL MONTO TOTAL ANUAL POR PERSONA QUE SE ASIGNAN A LA SALUD SEGÚN GRUPOS DE ENTIDADES, 2010-2012**



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017 y Álbum de Diputados LXI, LXII y LXIII Legislatura.

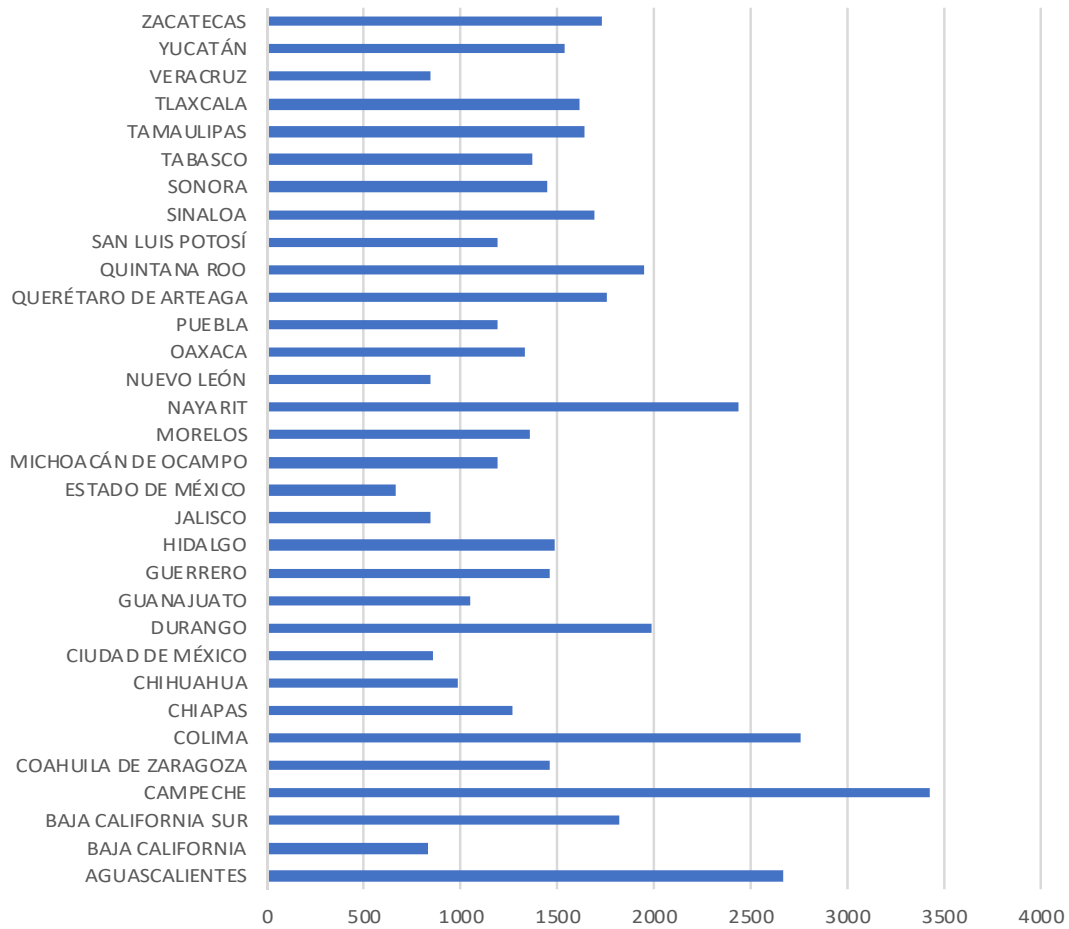
El no contar con mayoría en la Cámara de Diputados es uno de los factores con más peso para explicar estas asignaciones. Sin embargo, no debemos dejar de lado que también puede explicarse por factores que Scarstascini (2008) identifica sobre las presidencias en las que el candidato ganador obtiene un bajo porcentaje de votos al llegar a la presidencia y poca legitimidad. En estos contextos, la necesidad de formar coaliciones aumenta y es poco probable que las preferencias del órgano ejecutivo se reflejen en las políticas. Calderón llega a la presidencia con bajos niveles de aprobación, con cuestionamientos sobre su victoria y conforme fue avanzando el sexenio, con un desgaste político aún mayor por los problemas de violencia que se desataron en el país. El ánimo de calmar la tensión inicialmente, con la ausencia de poder político que fue acrecentándose y una Cámara de Diputados de Oposición probablemente lo obligó a conceder asignar más recursos a entidades de oposición. Esto, junto con la agenda de renovación política que abanderaba el PAN en esos años se reflejó en asignaciones en salud más grandes para estos partidos muy probablemente con objetivos conciliatorios y de pacificación.

### 3.1.2. La politización de las asignaciones en el sexenio de Enrique Peña Nieto

A diferencia de Calderón, Enrique Peña Nieto asume la presidencia con niveles de legitimidad muy por encima de los que tuvo Calderón y además con mayoría en la Cámara de Diputados. Estas variables permiten explicar las decisiones del PRI durante ese sexenio, que claramente favorecen a entidades federativas del mismo partido en detrimento de los habitantes que viven en entidades gobernadas por la oposición.

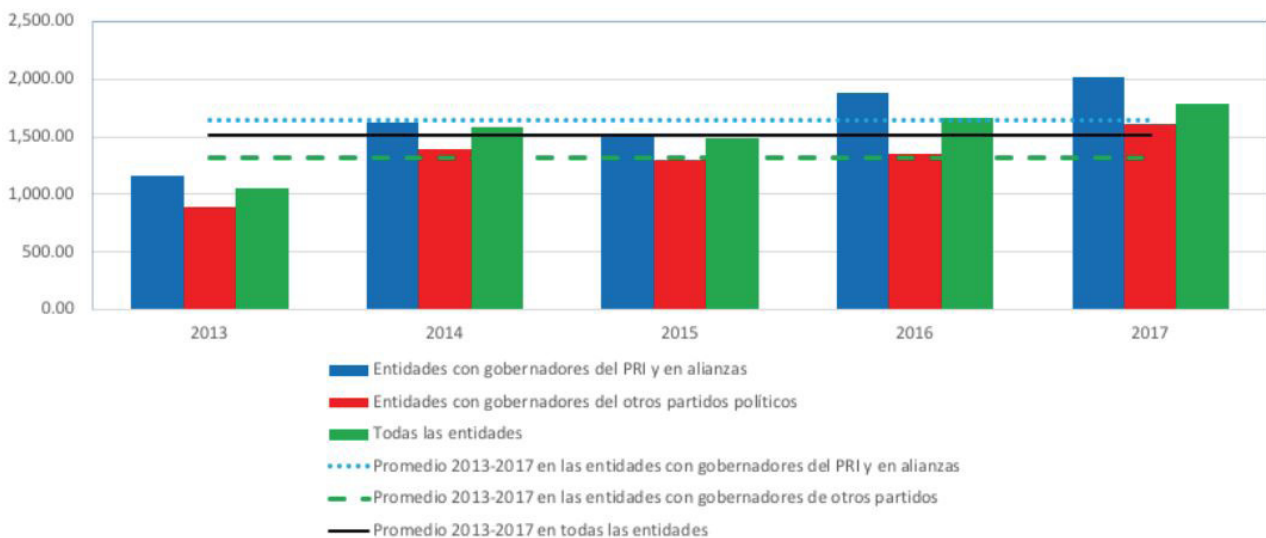
En la siguiente gráfica se puede apreciar que en los primeros cinco años del sexenio de EPN (2013-2017), las cuatro entidades con mayor asignación per cápita (Campeche, Aguascalientes, Nayarit y Colima) fueron también entidades que en ese periodo estaban gobernadas por el PRI.

**FIGURA 4. ASIGNACIÓN PERCÁPITA PROMEDIO EN SALUD 2013-2017 POR ENTIDAD**



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017.

**FIGURA 5. PROMEDIO DEL MONTO ANUAL POR PERSONA QUE SE ASIGNAN A LA SALUD SEGÚN GRUPOS DE ENTIDADES 2013-2017**



Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017 y Album de Diputados LXI, LXII y LXIII Legislatura.

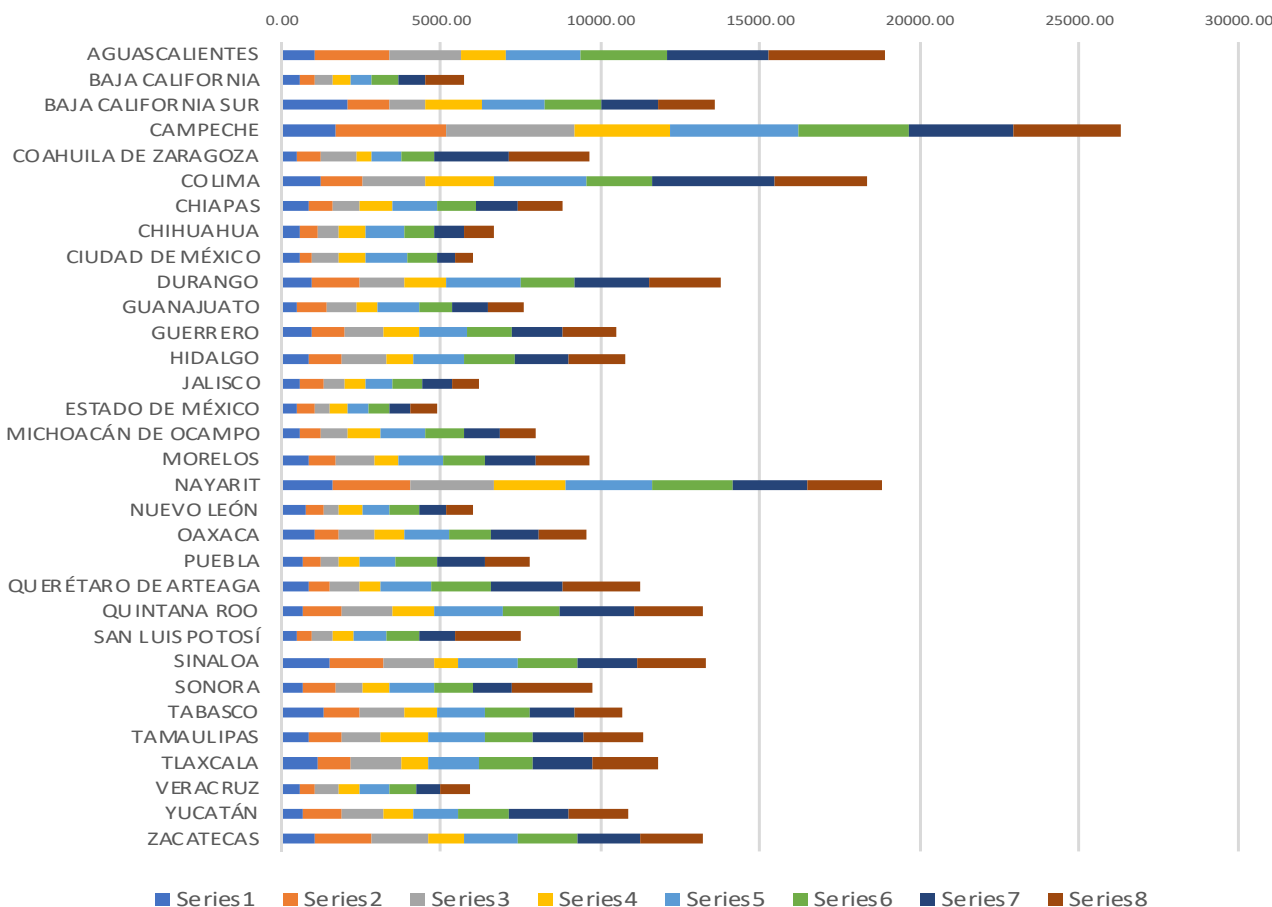
La gráfica anterior nos brinda más certeza sobre el periodo 2013-2017. Como se puede ver, las entidades gobernadas por el PRI reciben todos los años un mayor promedio de recursos en salud por persona que las entidades gobernadas por la oposición. La columna azul muestra el promedio del monto anual por persona que se asigna a salud para entidades gobernadas por el PRI. La columna roja representa el promedio del monto anual por persona que se asigna a salud a entidades gobernadas por la oposición. En los cinco años bajo análisis (2013-2017) las entidades gobernadas por el PRI tuvieron siempre un promedio anual de asignación en salud por persona más alto que las entidades gobernadas por la oposición.

Debemos tener en cuenta que el partido al que pertenece el presidente no es la única variable que explica estas asignaciones. De ser así, en el sexenio de Calderón hubiéramos observado mayores asignaciones para entidades federativas panistas. De acuerdo con las entrevistas de la investigación de Espinosa (2014) «contar con una relación directa con el presidente y miembros estratégicos del gabinete (en particular, secretarios y subsecretarios de Estado) aún tiene una importancia considerable cuando se negocian apoyos financieros adicionales a los obtenidos por medio de los canales presupuestales formales» (Espinosa, 2014: 69). Sin embargo, como veremos, la mayoría en la Cámara de Diputados, parece explicar en mayor medida la capacidad de dirigir recursos hacia entidades federativas del mismo partido político durante la elaboración del PEF.

### 3.2. La variable Mayoría en la Cámara de Diputados como explicativa a la asignación de recursos en salud a las entidades federativas

La variable de mayoría en la Cámara de Diputados parece ser un mejor predictor de los recursos en salud que recibirán las entidades federativas que la variable partido político del presidente. Durante los ocho años bajo análisis el PRI gozó de mayoría en la Cámara de Diputados y las entidades federativas gobernadas por el PRI recibieron sistemática e ininterrumpidamente más recursos en salud.

FIGURA 6. ASIGNACIÓN PERCÁPITA EN SALUD POR ENTIDAD 2010-2017

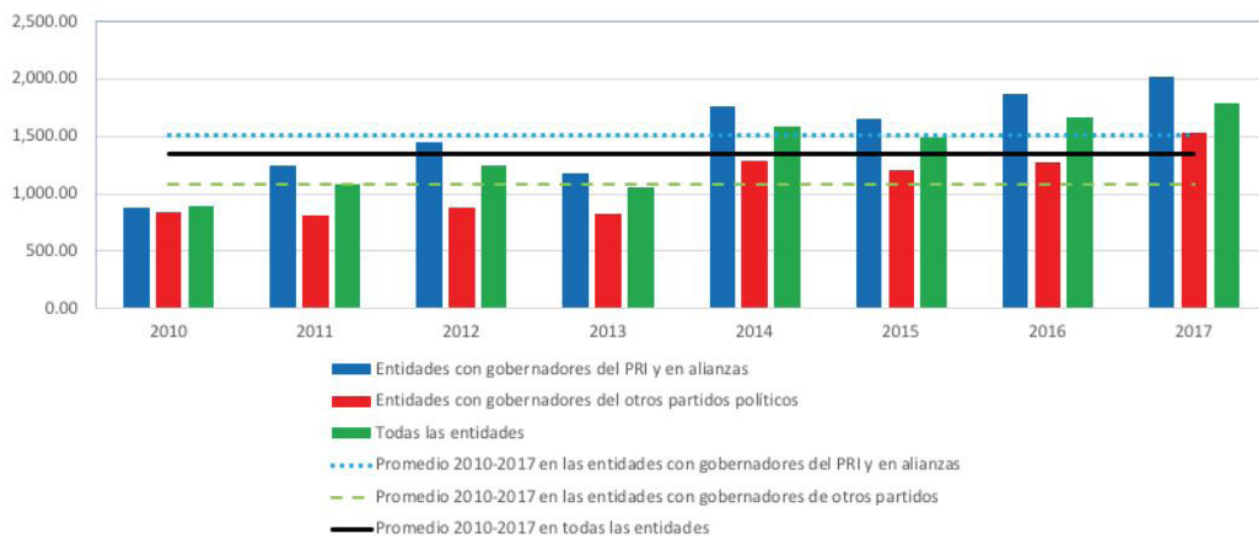


Fuente: Elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017.

La anterior gráfica muestra el monto total anual asignado por persona en salud por entidad federativa en el periodo 2010-2017. Como se puede observar Campeche, Aguascalientes, Colima y Nayarit han sido las entidades cuya población ha sido asignada la mayor cantidad de recursos en salud per cápita en los últimos siete años. Las cuatro entidades estaban gobernadas por el PRI. Es decir, existe coincidencia (mayoría del PRI en la Cámara de Diputados y PRI en gubernatura).

En la siguiente gráfica se observa también que los ocho años en los que el PRI tuvo mayoría en la Cámara de Diputados la asignación en salud promedio para las entidades gobernadas por el PRI (columna azul) siempre fue mayor que en las entidades gobernadas por la oposición (columna roja) y mayor siempre también que el promedio de asignación anual de todas las entidades juntas (columna verde).

**FIGURA 7. PROMEDIO DEL MONTO TOTAL ANUAL POR PERSONA QUE SE ASIGNAN A LA SALUD SEGÚN GRUPOS DE ENTIDADES 2010-2017**



Fuente: elaboración propia con base en PEF 2010-2017, PMI Secretaría de Salud 2010-2017 y Album de Diputados LXI, LXII y LXIII Legislatura.

Es decir, se observa una clara politización del gasto en salud que se explica por la variable de mayoría del PRI en la Cámara de Diputados. De acuerdo a las entrevistas de Espinosa (2014), «la capacidad de las autoridades estatales para atraer fondos federales adicionales aumenta cuando el gobernador tiene aliados políticos cercanos en comisiones estratégicas en la Cámara de Diputados (v. gr., las comisiones de presupuesto, al interior de las cuales se definen las asignaciones de gastos federales)... aunque los gobernadores no participan de manera formal en la integración de las comisiones legislativas, lograr que su partido político obtenga resultados electorales favorables en su estado natal puede otorgarles el poder para negociar posiciones para sus aliados con los líderes de su partido. El orden institucional existente y la enorme dependencia que tienen los estados de las participaciones federales, incentiva a los gobernadores a fungir como agentes electorales. las necesidades de gasto público y para entregar resultados tangibles en el ámbito estatal» (Espinosa, 2014: 70).

#### 4. CONCLUSIONES

La investigación muestra que los pesos y contrapesos establecidos en la Constitución para la formulación del presupuesto en México no lo exentan de la influencia de factores políticos en su asignación. La presencia de variables como mayoría en la Cámara de Diputados, altos niveles de legitimidad y coincidencia con partido que gobierna en la entidad son determinantes importantes de que los recursos se politicen. Por el contrario, también pudimos constatar que el presidente por sí solo no parece tener poderes que le permitan tomar decisiones cercanas a sus preferencias. Cuando el presidente no cuenta con mayoría en la Cámara

de Diputados, como sucedió durante la administración del PAN con Calderón (2006-2012) y encima existen problemas de legitimidad, el presidente se ve obligado a negociar con la oposición y tomar decisiones que no necesariamente lo favorecen a él ni a su partido. Evidencia de ello es que durante este sexenio, las entidades federativas panistas, no recibieron en promedio más recursos per cápita para salud, sino por el contrario, las entidades gobernadas por la oposición recibieron mayores asignaciones.

En el caso del sexenio del PRI, donde existe coincidencia Mayoría en la Cámara de Diputados, gobierno con altos niveles de aprobación y entidades gobernadas por el mismo partido, se observa una fuerte politización de los recursos en salud. Entre 2013 y 2017 todos los años sin excepción se observan dos situaciones: una coincidencia entre partido del presidente (PRI) y una mayor cantidad promedio de recursos en salud para entidades federativas del PRI y dos, una coincidencia entre mayoría del PRI en la Cámara de Diputados y una mayor cantidad promedio de recursos en salud para entidades federativas del mismo partido.

El PRI se ha caracterizado históricamente por una fuerte disciplina partidaria. En años previos a la alternancia, los premios a los gobernadores más leales y disciplinados se traducían en mayores asignaciones presupuestales. Actualmente, en un contexto de alternancia política, los «premios» y «castigos» parecieran dirigirse a gobernadores del mismo partido político. Si a este incentivo le sumas la enorme dependencia financiera que tienen las entidades federativas de los recursos federales, es fácil entender que los incentivos para que los gobiernos estatales recurran a mecanismos de negociación que no están contemplados, de manera explícita, en las leyes presupuestales sean tan altos. Lo anterior es grave de muchas formas, pero sobre todo porque implica la apropiación de recursos públicos con intereses partidistas en un contexto de gran inequidad en materia de salud en las entidades federativas del país.

Actualmente, aunque tuvimos alternancia política y la izquierda (Morena) llega por primera vez a ocupar la presidencia de México nuevamente están presentes variables que podrían politizar el presupuesto en salud: gobierno unificado, altos niveles de legitimidad y cinco entidades gobernadas por este mismo partido político. Esperemos que la distribución de recursos este sexenio refleje una verdadera vocación de redistribución y los recursos se dirijan a las entidades con mayores necesidades en salud.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- CÁMARA DE DIPUTADOS (2012): *Álbum de Diputados Federales 2009-2012. Legislatura LXI (08 de agosto de 2012)*. URL: [http://sitlxi.diputados.gob.mx/album\\_dips.pdf](http://sitlxi.diputados.gob.mx/album_dips.pdf) [accesado: 08-11-2017].
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2015): *Álbum de Diputados Federales 2012-2015. Legislatura LXII (14 de agosto de 2015)*. URL: [http://sitlxi.diputados.gob.mx/album\\_foto\\_tc.pdf](http://sitlxi.diputados.gob.mx/album_foto_tc.pdf) [accesado: 08-11-2017].
- CÁMARA DE DIPUTADOS (2017): *LXIII Legislatura*. URL: [http://sitlxi.diputados.gob.mx/info\\_diputados.php](http://sitlxi.diputados.gob.mx/info_diputados.php) [accesado: 08-11-2017].
- CONEVAL (2018): *Estudio diagnóstico del derecho a la salud 2018*. Ciudad de México: CONEVAL. URL: [https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos\\_Sociales/Diag\\_derecho\\_Salud\\_2018.pdf](https://www.coneval.org.mx/Evaluacion/IEPSM/Documents/Derechos_Sociales/Diag_derecho_Salud_2018.pdf).
- ESPINOSA, S. (2014): "Mecanismos informales de negociación presupuestal y el impacto de las participaciones en el gasto de los estados. El caso de Baja California, México", en *Gestión y Política Pública*, vol. XXIII, núm. 1, págs. 47-78.
- INSTITUTO BELISARIO DOMÍNGUEZ (2018): *Recursos destinados al sector salud en el Presupuesto de Egresos de la Federación 2018*. México: Senado de la República, Dirección General de Finanzas. Serie: Seguimiento al Ciclo Presupuestario. LXIII Legislatura.
- KHAN, A. y HILDRETH, W. B. (2002): "Preface", en KHAN, A. y HILDRETH, W. B. (ed.): *Budget Theory in the Public Sector*. Connecticut, London: Quorum books.
- LE LOUP, L. T. y MORELAND, W. B. (1978), "Agency strategies and executive review: The Hidden politics of budgeting", en *Public Administration Review*, vol. 38, núm. 3. DOI: <https://doi.org/10.4067/10.2307/975675>.
- THOMAS, L. P. (2002): "The Separation of Powers Principle and Budget Decision", en KHAN, A. y HILDRETH, W. B. (ed.): *Budget Theory in the Public Sector*. Connecticut, London: Quorum books.
- MAJONE, G. (2008): *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: Fondo de Cultura Económica.
- MARCEL, M., GUZMÁN, M. y SANGINÉS, M. (2014): *Presupuestos para el desarrollo en América Latina*. Washington: BID.
- MARTÍNEZ GONZÁLEZ, J. G. (2015): "Reforma al Presupuesto Federal", en *El cotidiano*, núm. 192, págs. 63-68.
- MEDRANO, A. y SMITH, H. J. M. (2017): "Inversión estatal en programas sociales a tres décadas de la descentralización y la reforma social en México", en *Gestión y Política Pública*, vol. 26, núm. especial, págs. 157-189.

- MÉXICO EVALÚA (2011): “10 puntos para entender el gasto en salud en México: En el Marco de la Cobertura Universal”. URL: <https://www.mexicoevalua.org/2011/01/01/10-puntos-para-entender-el-gasto-en-salud-en-mexico-en-el-marco-de-la-cobertura-universal/>.
- MINISTERIO DE SALUD (31 de marzo 2016): “Informe de brechas sobre personal de salud por servicio de salud”. Santiago de Chile. URL: [http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/Informe-Brechas-RHS-en-Sector-P%C3%BAblico\\_Marzo2016.pdf](http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/08/Informe-Brechas-RHS-en-Sector-P%C3%BAblico_Marzo2016.pdf).
- OLMEDA, J. y ARMESTO, M. A. (2013): “México: el regreso del PRI a la presidencia”, en *Revista de Ciencia Política*, vol. 33, núm. 1, pág. 247-267. DOI: <https://doi.org/10.4067/s0718-090x2013000100012>.
- PARDO, M.<sup>a</sup> C. (2015): “La modernización administrativa del gobierno de Felipe Calderón: Entre la austeridad y la reforma”, en *Foro Internacional*, vol. LV, núm. 219, págs. 83-115. DOI: <https://doi.org/10.24201/fi.v55i1.2263>.
- SCARTASCINI, C. (2008): “Who’s Who in the PMP: An Overview of Actors, Incentives and the Roles They Play”, en STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, págs. 29-68. Washington DC: Interamerican Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies. DOI: <https://doi.org/10.2139/ssrn.1719386>.
- SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO (2012): “Registro en cartera de programas y proyectos de inversión”. Subsecretaría de Egresos, Unidad de Inversiones. URL: <http://www.cmic.org.mx/comisiones/sectoriales/infraestructurahidraulica/programas%20SHCP/RegistroenCarteraenProgramasyProyectosdeInversion.pdf>.
- SOLÉ-OLLÉ, A. y SORRIBAS-NAVARRO, P. (2008): “The Effects of Partisan Alignment on the Allocation of Intergovernmental Transfers: Differences-indifferences Estimates for Spain”, en *Journal of Public Economics*, vol. 92, núm. 12, págs. 2.302-2.319. DOI: <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2007.06.014>.
- SØRENSEN, R. J. (2003): “The Political Economy of Intergovernmental Grants: The Norwegian Case”, en *European Journal of Political Research*, vol. 42, núm. 2, págs. 163-195. DOI: <https://doi.org/10.1111/1475-6765.00079>.
- SPILLER, P., STEIN, E. y TOMMASI, M. (2008): “Political Institutions, Policymaking, and Policy: An Introduction”, en STEIN, E. y TOMMASI, M. (eds.): *Policymaking in Latin America: How Politics Shapes Policies*, págs. 1-28. Washington DC: Interamerican Development Bank, David Rockefeller Center for Latin American Studies.
- UNICEF (2014): *El proceso presupuestario en México y su contexto político*.
- WELDON, J. (1997): “Las fuentes políticas del presidencialismo en México”, en MAINWARING, S. y SOBERING, M. (eds.): *Presidencialismo y democracia en América Latina*. Buenos Aires: Paidós.





## La otra mirada. Evaluación participativa y mejora de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica

### *The other gaze. Participatory Evaluation and Improvement of the Cancer Prevention and Care Services in Valle de la Estrella, Costa Rica*

Esteban Tapella

Universidad Nacional de San Juan – UNSJ (Argentina)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-3835-4205>

[etapella@gmail.com](mailto:etapella@gmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Especializado en estudios del desarrollo (Institute of Social Studies, The Netherlands) y Doctor en Ecología humana (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Director del PETAS (Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad), profesor de planificación y evaluación en Grado y Posgrado de la UNSJ y otras universidades de la región. Investigador y consultor independiente en temas de evaluación, particularmente enfoques colaborativos, participativos y orientados al aprendizaje. Miembro de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) y la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

Juan Carlos Sanz

Instituto Alemán de Evaluación de la Cooperación para el Desarrollo – DEval (Alemania)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2394-9900>

[juan.sanz@deval.org](mailto:juan.sanz@deval.org)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Economista por la Universidad de Valladolid (España), y especializado en evaluación en el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Ha coordinado proyectos de cooperación internacional en varios países de América Latina y África y actualmente trabaja como experto en Desarrollo de Capacidades en Evaluación (Evaluation Capacity Development, ECD) en DEval. Es miembro de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y de la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

---

#### RESUMEN

Este trabajo presenta los resultados y aprendizajes del análisis retrospectivo de la experiencia *Evaluación Participativa del Programa de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella*, en provincia de Limón, Costa Rica. La pregunta central que motivó el estudio es ¿cómo lograr la participación y el protagonismo de diversos actores sociales en la evaluación de los programas o proyectos que los afectan o involucran asegurando el cumplimiento de los correspondientes estándares de calidad de evaluación?

El trabajo destaca los méritos atribuibles a una experiencia que asumió que la evaluación ofrece oportunidades de aprendizaje y mejora a través del acercamiento de posturas entre los distintos grupos

actores implicados. El análisis da cuenta del uso de metodologías y abordajes apropiados a la hora de generar espacios de reflexión, comprensión y construcción colectiva. El caso analizado es especialmente revelador, puesto que se trata de una evaluación protagonizada por grupos que partían de posiciones aparentemente contrapuestas: la institución que presta un servicio público y la comunidad de usuarios del mismo. En este estudio no solo se revisa el abordaje metodológico utilizado para realizar una evaluación diferente, sino también para analizar retrospectivamente la experiencia evaluativa con el protagonismo de los actores involucrados. La noción e importancia de alianzas entre diversos actores es, sin duda, uno de los aspectos más destacados de este estudio. Las lecciones aprendidas de esta experiencia son presentadas como recomendaciones y pautas para quienes quieran apostar por enfoques de evaluación innovadores y participativos.

### **PALABRAS CLAVE**

Evaluación de políticas públicas; evaluación participativa; enfoques colaborativos; metaevaluación.

---

### **ABSTRACT**

This work presents the results and learnings of a retrospective analysis of the experience of the Participatory Evaluation of the Cancer Prevention Program in the Valle del Estrella, in the province of Limón, Costa Rica. The central question that drove the study was “how successful was the participation and contribution of diverse social actors in the evaluation of the programs and projects that affected them and to what extent this involvement was done in compliance with evaluation quality standards.

This work emphasises the value of an experience that sought to offer learning opportunities and improvements for a particular group and actors involved. The analysis explored the use of methodologies and timely opportunities for reflection, understanding and collective construction. The case analysed here is especially revealing, because it started out with groups holding opposing perspectives; a public service provider and its users. This study not only reviews how the methodology was used to carry out a different kind of evaluation but also retrospectively analyses the experience of the protagonists involved. The idea and importance of alliances between different actors is, without doubt, one of the most distinctive aspects of this study. The lessons learned from this experience are presented with recommendations and guidelines for those who wish to carry out innovative and participatory evaluations.

### **KEYWORDS**

Public policy evaluation; participatory evaluation; collaborative approaches; meta-evaluation.

### **SUMARIO**

1. INTRODUCCIÓN. 2. METODOLOGÍA. 2.1. JUEGO DE SIMULACIÓN: EL LABERINTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA. 2.2. ENTREVISTAS A ACTORES MÁS RELEVANTES. 2.3. ANÁLISIS DE LOS DATOS. 3. RESULTADOS. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN VALLE DE LA ESTRELLA. 3.1. CONTEXTO EN EL QUE SE INSCRIBE EL CASO DE ESTUDIO. 3.2 UNA EVALUACIÓN GESTADA DESDE LA BASE. 3.3. UNA EVALUACIÓN CON PERSPECTIVA PLURAL: ALIANZA CON LOS USUARIOS PARA MEJORAR LOS SERVICIOS DE SALUD A TRAVÉS DE LA EVALUACIÓN. 3.4. UNA EVALUACIÓN PROTAGONIZADA POR PERSONAS SIN EXPERIENCIA EN EVALUACIÓN. 3.5. UNA EVALUACIÓN QUE FOMENTA EL ANÁLISIS CRÍTICO. 3.6. UNA EVALUACIÓN DESDE UNA MIRADA SINGULAR: LA DE AQUELLOS QUE VEN. 3.7. EL USO DE LA EVALUACIÓN Y LA EVALUACIÓN DEL USO. 4. CONCLUSIONES. 4.1. DESENLAJE DE UNA EVALUACIÓN DIFERENTE. 4.2. ¡DÉJAME HACERLO, ENSEÑAME A HACERLO! REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.

## **1. INTRODUCCIÓN**

La importancia de la evaluación de las políticas públicas ha aumentado significativamente en los últimos quince años. Esto se ve reflejado en el incremento de la producción teórica y metodológica sobre el tema, la aprobación de leyes y políticas nacionales de evaluación en países de todos los continentes, la creciente institucionalidad de la evaluación y el surgimiento de diversas iniciativas orientadas a profesionalizar esta práctica. La declaración del 2015 como «Año Internacional de la Evaluación» por parte de la Asamblea Ge-

neral de Naciones Unidas (A/RES/69/237), confirmó el interés en potenciar la evaluación como instrumento para mejorar las políticas públicas, expresado por la iniciativa EvalPartners (<https://evalpartners.org/>) y otros actores clave, como la comunidad académica, organismos internacionales de desarrollo, organizaciones no gubernamentales y redes de evaluación.

La adopción en 2015 de la Agenda 2030 por parte de la Asamblea General de la ONU constituye un punto de inflexión en la teoría y la práctica de la evaluación, que debe adaptarse a los principios que inspiran el nuevo marco global de desarrollo: centrarse en las personas, no dejar a nadie atrás, responsabilidad mutua e integralidad (Naciones Unidas, 2015).

Esta creciente importancia de la evaluación ha sido acompañada por una demanda de mayor protagonismo de la sociedad civil. El mayor involucramiento de diversos actores sociales en la agenda evaluativa es visto como una forma de asegurar, no sólo que las evaluaciones respondan a las necesidades de las personas usuarias, sino también que se ajusten a estándares de calidad, se basen en evidencias, sean creíbles y puedan ser utilizadas en la formulación y gestión de políticas públicas (Griggs *et al.*, 2017; Patton, 2010 y 2017a; Torrejon Cardona *et al.*, 2017). Esta dimensión participativa de la práctica evaluativa se visualiza en la literatura a través de expresiones tales como «protagonismo de los actores», «participación ciudadana», «perspectiva de los actores», entre otras (Jacob y Ouvrard, 2009; Jacob *et al.*, 2009)<sup>1</sup>.

Sin embargo, más allá del discurso y las buenas intenciones, la práctica de la evaluación no siempre refleja esta «vocación» participativa (Guijt, 2014). La noción de participación adquiere diferentes connotaciones, pudiendo convertirse en un simulacro simbólico si no se toma conciencia de que animar un proceso participativo implica una práctica de redistribución del poder (Chambers, 2003). Las evaluaciones llamadas participativas no siempre han (a) reconocido el valor de la experiencia y los conocimientos de la población local involucrada, (b) creado diferentes espacios, instancias y modalidades para la recolección, análisis y uso de la información por parte de los actores sociales, y (c) diseñado herramientas e instrumentos «amigables» que estimulen y faciliten la participación de múltiples actores, capacitando al grupo de evaluación para su uso en diferentes situaciones y contextos (Cousins *et al.*, 2013). De este modo, la evaluación participativa tiende a limitarse a una mera instancia de consulta (participación pasiva), sin ofrecer a los actores locales la posibilidad de influir en las decisiones que se suceden en un proceso evaluativo. Esta serie de prácticas recurrentes evidencia cierta falta de claridad teórica y pobreza instrumental en buena parte de las evaluaciones, sin que las razones de este déficit hayan sido claramente identificadas.

El interrogante central de la investigación que se presenta en este artículo es, ¿cómo lograr la participación y el protagonismo de diversos actores sociales en la evaluación de aquellos programas que los involucran asegurando el cumplimiento de los correspondientes estándares de calidad de evaluación?

La respuesta pasa por identificar las condiciones y los mecanismos que hacen posible una efectiva participación ciudadana en los procesos de evaluación, sin que ello menoscabe la calidad y rigor exigibles a las evaluaciones (Rodríguez-Bilella, 2016). Es necesario profundizar en experiencias evaluativas que permitan entender los aspectos que hacen la diferencia en una evaluación en términos de participación social real y efectiva, explorando los posibles aportes de los enfoques participativos y colaborativos a las evaluaciones convencionales (Rodríguez-Bilella y Tapella, 2018).

Las propuestas contenidas en el artículo se realizan a partir del análisis de un caso: la experiencia de la *Evaluación Participativa de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica*. Esta evaluación se realizó entre julio de 2015 y febrero de 2017, mientras que el análisis retrospectivo para el estudio de caso se desarrolló entre julio de 2017 y abril de 2018. En la Figura núm. 1 se presenta un resumen de las actividades y actores que participaron tanto en la evaluación como en el posterior estudio retrospectivo.

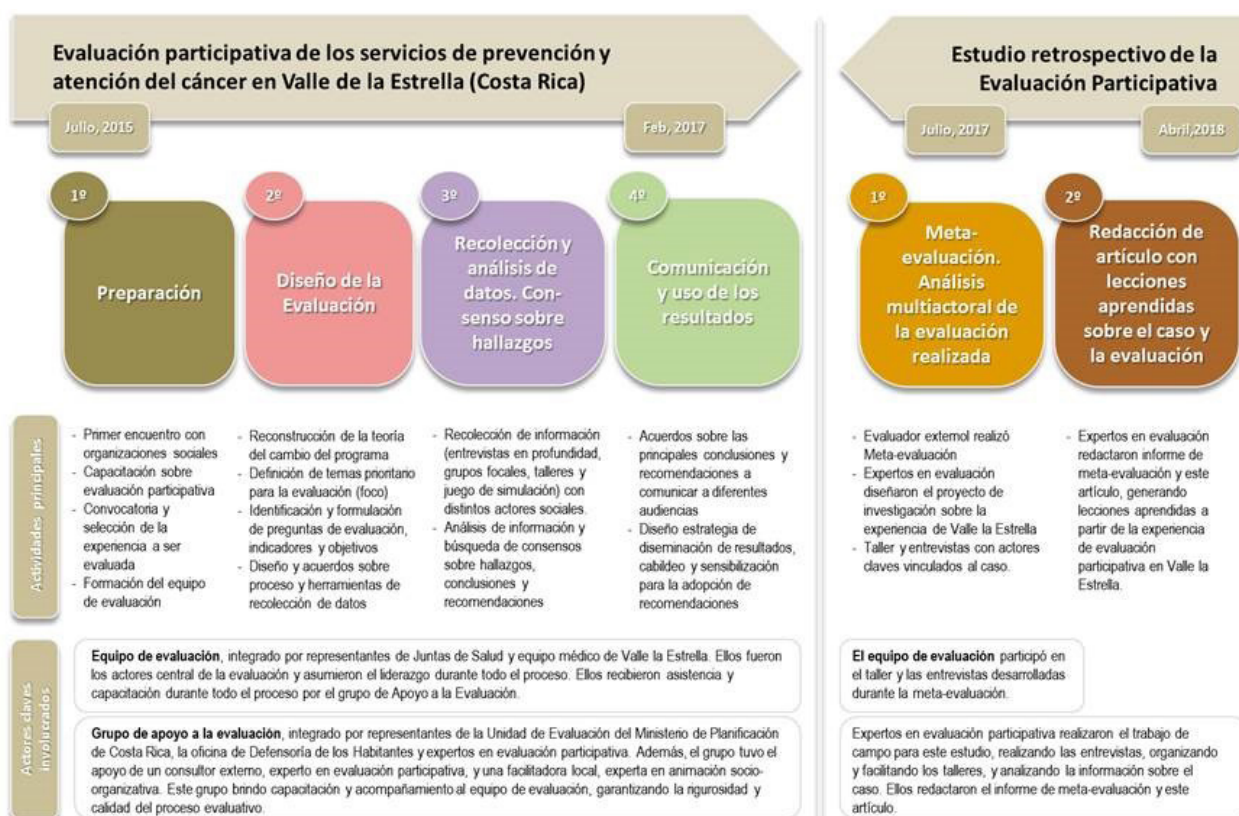
Hemos organizado los contenidos del artículo en cuatro partes. Tras esta introducción dedicamos el segundo capítulo a la descripción de la metodología empleada para analizar el caso de estudio, incluyendo el empleo de juegos de simulación como aporte destacado. En el tercer capítulo describimos la evaluación

---

<sup>1</sup> El «mayor protagonismo de la sociedad civil» ha sido planteado desde diferentes enfoques de evaluación, los que parecen estar confluyendo en el actual contexto. Entre otros, vale destacar la Evaluación Democrática (SEGONE, 1998), la Evaluación de Procesos o Sistematización de Experiencias (JARA-HOLLIDAY, 2010 y 2013; TAPPELLA y RODRÍGUEZ BILELLA, 2014a, 2014b, 2014c, 2015), el Cambio Más Significativo (DAVIS y DART, 2005), el Enfoque Sistémico en Evaluación (BOYD *et al.*, 2007) y la Evaluación de la Complejidad (ROGERS, 2008). Estos enfoques reflejan una sensibilidad singular en el campo de la evaluación al reconocer la importancia que tiene el contexto y la perspectiva de los actores a la hora de valorar o atribuir efectos y resultados a una determinada intervención (PATTON, 2010 y 2017a).

participativa objeto de estudio y los resultados del análisis. La presentación se realiza a la luz de los principios básicos que todo abordaje de una evaluación comprometida con la participación debiera tener. En el cuarto y último capítulo presentamos las conclusiones de nuestro estudio, donde valoramos los aspectos más destacados de este tipo de abordaje evaluativo y que, a modo de lecciones aprendidas, representan los puntos sobresalientes de una evaluación diferente e innovadora. El artículo en su conjunto destaca los aspectos centrales de una evaluación que logró el protagonismo de los actores locales, manteniendo un elevado cumplimiento con los estándares de calidad exigibles a las evaluaciones.

**FIGURA 1. PRINCIPALES ACTIVIDADES Y ACTORES SOCIALES INVOLUCRADOS EN LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA Y LA INVESTIGACIÓN REALIZADA**



Fuente: Elaboración propia.

## 2. METODOLOGÍA

El abordaje metodológico del estudio se basa en el enfoque interpretativo, combinando técnicas y fuentes de información con datos principalmente cualitativos, tanto de fuentes primarias como secundarias.

El enfoque interpretativo es uno de los tres paradigmas consolidados en la investigación científica. Entre sus principios, este paradigma expresa una resistencia a la «naturalización» del mundo social propia de aplicar el paradigma positivista al ámbito de la vida humana. Además adopta la noción de doble hermenéutica, la cual supone asumir que la conducta humana ya es significativa para los actores sociales, independientemente de la posible reinterpretación que haga el investigador a partir de sus propios esquemas científicos (Vasilachis, 2006). Este enfoque se basa en priorizar y comprender la búsqueda de los significados que los actores sociales atribuyen a la experiencia (en este caso su involucramiento en un proceso evaluativo multiactorial), privilegiando la profundidad sobre la extensión, y procurando captar los diferentes matices de las experiencias vivenciadas (Whittemore *et al.*, 2001). En tanto abordaje interpretativo, se prioriza la comprensión de la complejidad, el detalle y el contexto, procurando una representación *significativa* de los hallazgos más que una generalización o representación *estadística* de los mismos (Guber, 2004).

Nuestra investigación se plantea como un estudio de caso retrospectivo (Stake, 1998; Yin, 1994), realizado a partir de una reflexión participativa con los principales actores involucrados en la evaluación de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en el Valle de la Estrella. Para la investigación hemos utilizado los principios del Enfoque Colaborativo en Evaluación (CAE, por sus siglas en inglés) como marco de análisis primario.

El CAE es un enfoque relativamente nuevo (Cousins *et al.*, 2013; Shulha *et al.* 2015), el cual plantea un acercamiento teórico-metodológico que, valiéndose de las lecciones aprendidas de experiencias de evaluación con participación de múltiples actores, procura orientar de un modo eficaz la práctica de evaluación en colaboración con los miembros de la comunidad a la que se dirige el programa.

El CAE es el resultado de un proyecto de investigación que analizó, en diferentes contextos internacionales, experiencias evaluativas implementadas con similar intención y resultados a nuestro caso de estudio. Antes que un concepto rígido, el CAE introduce ocho principios<sup>2</sup> que caracterizan y orientan un proceso de evaluación con un alto grado de participación, basándose en el entendimiento que cualquier proyecto de evaluación debe diseñarse y desarrollarse en colaboración y en base a las necesidades de información e intereses de las personas involucradas en la intervención que va a ser evaluada.

Para responder a nuestro interrogante central, ¿cómo lograr la participación y el protagonismo de diversos actores sociales en la evaluación de los programas o proyectos que los afectan o involucran asegurando el cumplimiento de los correspondientes estándares de calidad de evaluación?, hemos recopilado datos cualitativos de una fuente secundaria y dos fuentes primarias. Con la intención de maximizar la «representatividad» de los hallazgos, realizamos una aproximación de métodos múltiples<sup>3</sup>, triangulando las diferentes estrategias de recopilación de datos para mitigar el sesgo de «una única forma de conocimiento» (Denzin, 1978).

Como fuente secundaria de datos, hemos analizado el estudio *Metaevaluación de evaluaciones preparadas dentro de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) y otras evaluaciones de programas nacionales en Costa Rica* (Murciano, 2017). Esta metaevaluación ofrece una revisión de once programas de evaluaciones nacionales realizados en Costa Rica, incluida la evaluación en el Valle de la Estrella. La metaevaluación se planteó con objetivos orientados al aprendizaje y mejora de la calidad de los procesos de evaluación. Las conclusiones de esta metaevaluación se trasladaron a las preguntas que se formularon durante el trabajo de campo para enriquecer nuestra comprensión del caso de estudio en Valle de la Estrella.

Para la recopilación de datos primarios de los actores involucrados en la evaluación participativa se realizó un estudio de campo en el que aplicamos dos instrumentos: (a) un juego de simulación diseñado a los efectos de este estudio y (b) entrevistas semiestructuradas y no estructuradas con informantes relevantes. Para ambos instrumentos los participantes fueron muestreados intencionalmente (Guber, 2004), sin uso de métodos estadísticos<sup>4</sup>.

## 2.1. Juego de simulación: el laberinto de la evaluación participativa

El uso de juegos de simulación o juegos para pensar es el aporte metodológico más original aplicado tanto en nuestra investigación, como en la propia evaluación participativa que constituye el objeto de estudio. Este tipo de juegos constituyen una herramienta muy útil para facilitar la participación horizontal y activa de diferentes grupos de actores en un proceso evaluativo o de investigación, por lo que describiremos con más detalle el juego empleado para nuestro estudio, denominado *El laberinto de la evaluación participativa: replantear y evaluar nuestra experiencia*.

<sup>2</sup> Los ocho principios están vinculados entre sí y están concebidos para emplearse como un conjunto interrelacionado, no como una secuencia lineal de pasos. Los principios son: (a) explicar la motivación para colaborar en el proceso evaluativo, (b) fomentar relaciones interprofesionales significativas, (c) desarrollar un entendimiento compartido del programa, (d) promover procesos de participación adecuados, (e) supervisar y reaccionar a la disponibilidad de recursos, (f) supervisar el desarrollo y la calidad de la evaluación, y (g) fomentar el pensamiento evaluativo. Para el análisis de nuestro caso de estudio hemos referido, aunque no de forma taxativa, a estos principios.

<sup>3</sup> Este enfoque se basa en la suposición de que las fortalezas de un método dado pueden compensar las debilidades de otro (BREWER y HUNTER, 1989). Así, la triangulación permite la integración no solo de diferentes enfoques, sino también de diferentes hallazgos (FIELDING y FIELDING, 1986).

<sup>4</sup> Este tipo de muestreo va más allá de un «cuánto» o «cada cuánto» (representación basada en la dimensión numérica o distribución de frecuencias) para abordar el «cómo», «por qué», «cuáles significados son atribuidos a...» y «cuáles son las implicancias de...», entre otras preguntas. Dicho en otros términos, no hemos priorizado la muestra en su condición de representativa (en términos de magnitud cuantitativa de la muestra), sino en su condición de muestra significativa. Así, las conclusiones del estudio ofrecen una «generalización moderada» (PAYNE y WILLIAMS, 2005), esto es una generalización limitada a un caso, un tiempo y espacio, un contexto local, social económico y culturalmente acotado.

Los juegos de simulación surgen como una forma de «tratar educativamente» o con «contenido» un tema complejo, que requiere de conocimientos previos y de la participación profesional, pero que demanda también opiniones y opciones personales, en una forma participativa, horizontal y no impositiva (García-Botello, 2009). Así, bajo una dinámica entretenida y pro-activa, esta herramienta busca reproducir con la mayor fidelidad posible las condiciones en que transcurre, por ejemplo, la vida diaria de una familia, un grupo o una organización, intentando «poner en juego» elementos que, en la vida real, tienen verdadera incidencia para las personas (Farmer, 2010). Valiéndose de la lógica de los «juegos de mesa» (tablero, tarjetas con preguntas y proposiciones, dados, entre otros), el reglamento estimula al grupo a intercambiar sus percepciones, abordando temas complejos sobre los que comúnmente no se habla. Se trata de herramientas que trascienden el propósito recreativo propio de un juego, pero se valen de su potencialidad para crear condiciones favorables para que las personas participantes se comuniquen mejor, expresen sus sentimientos, experiencias, conocimientos y expectativas sobre el tema tratado (Mann, 1996).

En el diseño del juego *El laberinto de la evaluación participativa: replantear y evaluar nuestra experiencia*, tuvimos en cuenta los principios CAE como referencia para compilar la percepción de los involucrados en la evaluación participativa en Valle de la Estrella. El juego facilitó la reflexión sobre la experiencia de evaluación para generar lecciones sobre las dificultades, obstáculos, limitaciones y el potencial del enfoque de evaluación utilizado. Se concibió como un ejercicio de autoevaluación para crear una lista de principios o lecciones aprendidas que son relevantes para aquellos que desean llevar a cabo proyectos de evaluación similares.

Básicamente, las instrucciones del juego aplicado para nuestro estudio orientan a un grupo de entre siete y doce participantes para que avancen por las casillas de un tablero (ver Figura N.º 2) a medida que van respondiendo a preguntas o reaccionan ante desafíos relacionados con la experiencia de la evaluación participativa en la que estuvieron involucrados.

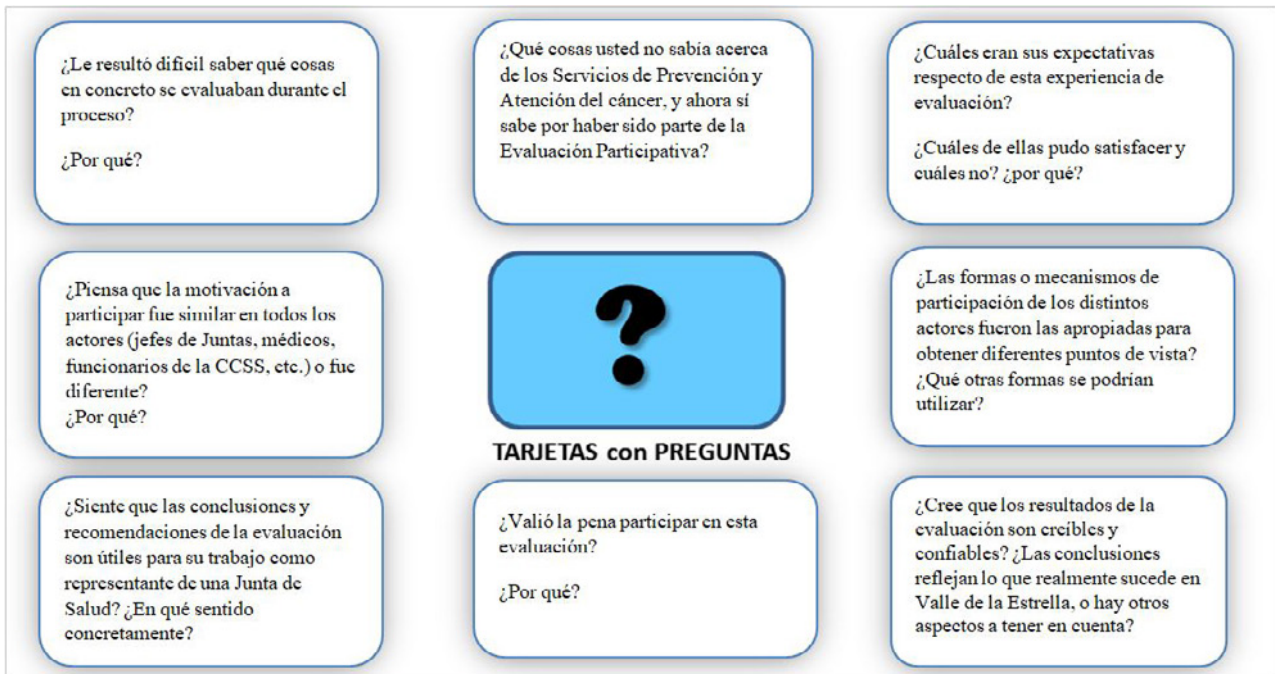
FIGURA 2. TABLERO DE JUEGO EL LABERINTO DE LA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA



Fuente: Elaboración propia.

Las preguntas buscan provocar el debate en torno a aspectos básicos de la evaluación realizada. Los desafíos estimulan a los participantes a reflexionar sobre las dificultades de adoptar enfoques participativos en evaluación (ver ejemplos de preguntas y desafíos en Figuras núm. 3 y núm. 4). Aunque tanto las preguntas como los desafíos inician con una respuesta individual, la dinámica del juego abre paso a un debate con todos los participantes. Tanto las respuestas y como las discusiones posteriores son registradas y presentadas al final del juego por una persona encargada de la facilitación.

**FIGURA 3. EJEMPLO DE TARJETAS CON PREGUNTAS ORIENTADAS A INDAGAR ACERCA DE LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN ALCANZADOS DURANTE LA EVALUACIÓN EN VALLE DE LA ESTRELLA. EL JUEGO TIENE 35 TARJETAS, LAS QUE REFLEJAN DE DIFERENTE MANERA LOS PRINCIPIOS DEL ENFOQUE COLABORATIVOS EN EVALUACIÓN (CAE) O EVALUACIONES CON ALTO PROTAGONISMO DE MÚLTIPLES ACTORES**



Fuente: Elaboración propia.

**FIGURA 4. EJEMPLO DE TARJETAS CON RETOS, ORIENTADAS A INDAGAR SOBRE LAS DIFICULTADES Y DESAFÍOS A TENER EN CUENTA PARA DESARROLLAR UNA EVALUACIÓN PARTICIPATIVA QUE TENGA UN ALTO PROTAGONISMO DE MÚLTIPLES ACTORES. EN LA EVALUACIÓN SE USARON 35 TARJETAS CON PREGUNTAS SIMILARES A ESTAS**



Fuente: Elaboración propia.

La ventaja de trabajar con un juego de estas características fue el permitirnos abordar el tratamiento de problemas complejos en condiciones que favorecieron la comunicación y el aprendizaje. Los principales puntos o aspectos en los que hubo consenso son la base de la reflexión que realizamos en el apartado de resultados y conclusiones del trabajo. En algunos casos, cuando los comentarios expresados eran recurrentes o alcanzaron un alto grado de consenso, los hemos incorporado como citas textuales para el análisis.

## 2.2. Entrevistas a actores más relevantes

Además del juego de simulación, realizamos ocho entrevistas a otras tantas personas clave involucradas en la evaluación. Las entrevistas se utilizaron para recopilar datos sobre la experiencia subjetiva de cada persona (Rodríguez-Sosa y Zeballos, 2007), capturando sus descripciones, puntos de vista, sentimientos y percepciones respecto de su experiencia vivida durante el proceso de evaluación en Valle de la Estrella. Para este tipo de estudios, la entrevista es una de las técnicas más apropiadas para acceder al universo de interés de los actores sociales, permitiendo referencias a acciones pasadas o presentes de las personas entrevistadas u otras personas que no fueron consultadas por el equipo investigador (Guber, 2004).

En las entrevistas planteamos preguntas abiertas, dejando libertad a cada persona para enfocarse y desarrollar sus respuestas y reflexiones sobre los temas pertinentes al estudio. Las entrevistas sirvieron para comprender los detalles de los actores sociales y el significado que atribuyen a la experiencia de la evaluación participativa en el Valle de la Estrella. Una de las características clave de nuestro enfoque de investigación fue comprender cuándo y cómo sondear. Con frecuencia le pedíamos a las personas entrevistadas que ampliaran, aclararan y volvieran a explicar lo que habían dicho, alentándolas continuamente a proporcionar descripciones detalladas de su punto de vista. Esto, como señala Patton (2017b), sirve como estrategia para complementar el abordaje a través del juego y enriquecer la reflexión final, que presentamos como resultados y conclusiones del estudio.

## 2.3. Análisis de los datos

Para el análisis de datos de las fuentes primarias (sesiones de juego y entrevistas) así como las fuentes secundarias (revisión de la metaevaluación), utilizamos en enfoque «Q-method» (Webler *et al.*, 2009). Este método, como otras técnicas de análisis del discurso, está diseñado para capturar y analizar las percepciones sociales. La herramienta explora la subjetividad de los actores sociales y está orientada hacia el aprendizaje a partir de datos de texto no estructurados que surgen de las sesiones de juego y entrevistas para identificar patrones y puntos comunes a partir de respuestas diversas, lo que permite la aparición de temas más amplios.

Al igual que con todos los estudios interpretativos, el análisis se basa en una lectura profunda de los datos, una lectura que descubre «pistas» con respecto a los puntos de vista comunes. El trabajo de detección y categorización de temas y subtemas, de diferenciación y conexión, es el trabajo que realizamos como autores de este estudio. El análisis combinó las percepciones de los actores clave con nuestras propias percepciones, que están impregnadas de la teoría de evaluación en general y los abordajes participativos en particular.

## 3. RESULTADOS. EVALUACIÓN PARTICIPATIVA EN VALLE DE LA ESTRELLA

Abrimos este capítulo caracterizando el contexto en el que se desarrolló nuestro caso de estudio: la experiencia evaluativa de los Servicios de Prevención y Atención del Cáncer en Valle de la Estrella, Costa Rica. Luego nos concentramos en los hallazgos de la investigación, lo que Hammersley y Atkinson (1994) denominan como el «desarrollo analítico» del estudio. Los hallazgos que presentamos intentan mostrar relaciones, identificar asuntos relevantes, sugerir hipótesis y crear una teoría en torno a evaluación participativa basada en evidencia empírica.

Hemos organizado nuestra reflexión por apartados que, de alguna manera, refieren a las fases de todo proceso evaluativo: preparación, implementación y uso de resultados. Los resultados contenidos en este capítulo irán adelantando las principales lecciones aprendidas, con las que concluimos el artículo.



### 3.1. Contexto en el que se inscribe el caso de estudio

El cáncer es la segunda causa de muerte en Costa Rica, viéndose superada únicamente por las enfermedades cardiovasculares. Los datos revelan una tendencia negativa: en un periodo de apenas 25 años, la incidencia del cáncer ha subido desde los 140 casos por cada cien mil habitantes registrados en 1991, hasta los 229 casos registrados en 2014, última fecha para la que hay datos disponibles. Son cifras preocupantes, pero que se pueden contener con acciones de promoción de la salud, prevención de la enfermedad y mejora de los servicios para su tratamiento.

La Caja Costarricense del Seguro Social o la Caja, como se la conoce popularmente, es la entidad responsable de prestar servicios de salud a toda la población. Es la entidad más importante del país y en ella trabajan uno de cada cien costarricenses. Recién cumplido su 75 aniversario, afronta desafíos importantes, como su sostenibilidad financiera, la respuesta a nuevas enfermedades, el adelgazamiento de la base de cotizantes o la incipiente competencia del sector privado. Pero las dudas sobre su futuro conviven con la opinión generalizada, dentro y fuera del país, de que la labor de la Caja ha sido determinante para elevar la esperanza de vida hasta los 79,6 años (la segunda más alta de América Latina, sólo por detrás de Chile) y, en general, los indicadores de desarrollo humano de Costa Rica.

Como ocurre con tantos otros servicios públicos, la alianza entre la Caja y la ciudadanía resulta fundamental para el éxito de la lucha contra el cáncer. La comunidad de especialistas resalta la importancia de la inversión en los sistemas de salud para la prevención y tratamiento de la enfermedad, pero además abogan por la información y la educación como factores determinantes. Se calcula que un tercio de los fallecimientos por cáncer se deben a causas evitables, entre las que figuran el sedentarismo, la obesidad o el consumo de tabaco. Aunque no todos los tumores pueden prevenirse con estilos de vida saludables, sí es posible detectar precozmente muchos de ellos, siempre que la ciudadanía conozca y siga las rutinas sanitarias adecuadas.

La creación de las Juntas de Salud en 1998 supuso un hito para la formalización de esta alianza entre sector público y ciudadanía en el ámbito de la salud en Costa Rica. Se trata de organizaciones comunitarias, conformadas por representantes de la población asegurada, el empresariado y asociaciones pro-salud, que no tienen autoridad sobre los centros de salud, pero que pueden opinar y emitir recomendaciones para mejorar los servicios que éstos prestan en sus comunidades (CCSS, 2004). Pese al reconocimiento formal de su importancia y funciones, una encuesta que realizó la propia Caja revela que los miembros de las Juntas de Salud manifiestan tener escaso apoyo y aceptación por parte del personal de los centros de salud.

En este contexto, el Consejo Regional de Juntas de Salud de la Región Huétar Caribe de Costa Rica, solicitó apoyo a la cooperación alemana y al Ministerio de Planificación de Costa Rica para evaluar los servicios de prevención y atención de cáncer en Valle de la Estrella. *«Eran demasiadas muertes en mi comunidad. Todas las semanas enterrábamos a una persona. Una hermana había muerto hacía unas semanas de cáncer. Y también se lo diagnosticaron a otra hermana y a mi cuñado durante la evaluación...»*. Con estas palabras lo relata una de las representantes de las Juntas de salud al ser consultada sobre cuál fue su principal motivación para comprometerse a participar en un proceso de evaluación tan exigente como el que proponía su organización.

El Valle de la Estrella se esconde en una de las áreas más más aisladas del caribe costarricense. Junto al vecino cantón de Talamanca, constituye el hogar de los pueblos indígenas Bri-brís y Cabécares, que se asientan en la zona desde tiempos precolombinos. También es territorio de fincas bananeras, cuyo patrón de desarrollo condiciona seriamente el reparto equitativo de los ricos y abundantes recursos de la zona. Esta combinación de factores mantiene la calificación del Valle de la Estrella como territorio de menor, con fuerte tendencia a muy bajo, nivel de desarrollo social en comparación con el resto del país. Con estos antecedentes, ¿qué ocurrió para que un grupo de miembros y personal médico de esta comunidad recurrieran a la evaluación como instrumento para mejorar un programa de salud?

### 3.2. Una evaluación gestada desde la base

El origen de la iniciativa hay que buscarlo a casi siete horas en transporte público del Valle de la Estrella, en San José de Costa Rica, donde un grupo de representantes del sector público, la academia, la comunidad evaluadora y la sociedad civil organizada celebran encuentros periódicos (en la denominada Plataforma Nacional por la Evaluación) para discutir y proponer iniciativas conjuntas que promuevan la evaluación en el país. Entre las prioridades marcadas por este grupo está promover la demanda de evaluaciones por parte de la ciudadanía, que participe de forma activa en las mismas y que exija el uso de los resultados de las

evaluaciones. Para ello es necesario identificar y abrir canales de participación adecuados, de modo que se acordó generar aprendizajes mediante la realización de una «evaluación desde la base», tomando como referencia el enfoque de evaluación participativa, ya que prima el liderazgo de grupos que conocen muy de cerca el programa que se evalúa, especialmente el personal técnico que presta los servicios a nivel local y la comunidad usuaria de esos servicios.

La Plataforma Nacional por la Evaluación puso especial cuidado para asegurarse de que el origen de la evaluación y la selección del programa a evaluar surgiera de las organizaciones ciudadanas y no que fuera impuesta o condicionada desde las instituciones. Para ello tuvo lugar un proceso de acercamiento que duró más de un año. Se celebraron varios encuentros informativos con representantes de organizaciones sociales, se impartió un seminario de capacitación sobre evaluación participativa y se realizó una convocatoria abierta para que las organizaciones interesadas pudieran presentar propuestas de proyectos que les gustaría que fueran evaluados con un enfoque participativo.

Del medio centenar de organizaciones que participaron en estas actividades se recibieron varias propuestas, de las que se preseleccionaron cuatro. Un equipo técnico visitó cada una de las localidades para reunirse con las organizaciones y analizar con sus miembros la viabilidad técnica y utilidad esperada de cada evaluación propuesta. También valoraron el compromiso de los representantes de la organización local para participar en la evaluación. Este aspecto motivacional resultaba de gran importancia puesto que no estaba previsto ningún tipo de remuneración para realizar las evaluaciones y únicamente se cubrirían los gastos de transporte, alimentación y alojamiento.

La propuesta de las Juntas de Salud de Valle de la Estrella para evaluar los servicios de prevención y atención del cáncer fue finalmente seleccionada por los representantes de la Plataforma Nacional de Evaluación. El hecho de que la motivación inicial surgiera de organizaciones de base y que se seleccionara un tema tan sensible como el cáncer para realizar la evaluación, marcó de forma decisiva el resto del proceso evaluativo. Aunque posteriormente se incorporarían nuevos actores, las siete representantes de las Juntas de Salud que tomaron la iniciativa para formar el equipo evaluador se consideraron desde el primer momento las verdaderas protagonistas de la evaluación y asumieron un liderazgo que se mantuvo a lo largo de todo el proceso.

### **3.3. Una evaluación con perspectiva plural: alianza con los usuarios para mejorar los servicios de salud a través de la evaluación**

Desde las primeras sesiones de trabajo con las representantes de las Juntas de Salud se planteó la conveniencia de conformar un equipo de evaluación. La perspectiva de la comunidad beneficiaria ofrecía sólo un conocimiento parcial del sistema de salud y se hacía necesaria una visión más técnica que pudiera despejar dudas y aclarar mitos o falsas creencias sobre el cáncer. Por ello decidieron invitar a formar parte del equipo de evaluación a una doctora y una enfermera del área de oncología del Centro de Salud de Valle de la Estrella, que aportaron conocimientos técnicos sobre la enfermedad y una perspectiva institucional que complementaba a la visión externa de las Juntas de Salud. De este modo, el equipo de evaluación quedó definitivamente conformado por un grupo de nueve personas. «*Contar con las doctoras en el equipo de evaluación fue bueno para entender mejor la forma en que operan los servicios de salud y aclarar las dudas que tenía el grupo*». En estos términos se expresaba una representante de las Juntas de Salud, dando a entender que la decisión de ampliar el equipo de evaluación les ayudó a comprender mejor la realidad interna de la Caja.

El tándem que conformaron el personal médico y las representantes de los usuarios para realizar juntos una evaluación encierra cierto carácter simbólico en el contexto del sistema de salud de Costa Rica. Pese a que las Juntas de Salud son un ente auxiliar reconocido por ley, lo cierto es que los miembros de estas organizaciones coinciden en reclamar a la Caja que les preste mayor atención y otorgue más visibilidad a su labor. En este contexto, cualquier iniciativa de trabajo conjunto y acercamiento de posturas entre ambos colectivos resulta fundamental para mejorar el funcionamiento del sistema de salud.

Enseguida fueron apareciendo las primeras ventajas de realizar la evaluación con un equipo ampliado. La perspectiva de los usuarios de un servicio suele estar enfrentada a la de las personas que lo prestan. Integrar ambas en el equipo de evaluación permitió explorar cómo los diferentes puntos de vista son construidos, expresados, defendidos y, a veces, modificados durante los debates generados a lo largo del proceso. «*La evaluación participativa es exactamente eso, la oportunidad de conocer el punto de vista de diferentes actores sociales, quienes decidimos involucrarnos en hacer preguntas pertinentes de evaluación sobre una*

intervención que “nos toca” de cerca», resumía una de las representantes de las Juntas de Salud al reflexionar sobre el trabajo conjunto realizado.

### 3.4. Una evaluación protagonizada por personas sin experiencia en evaluación

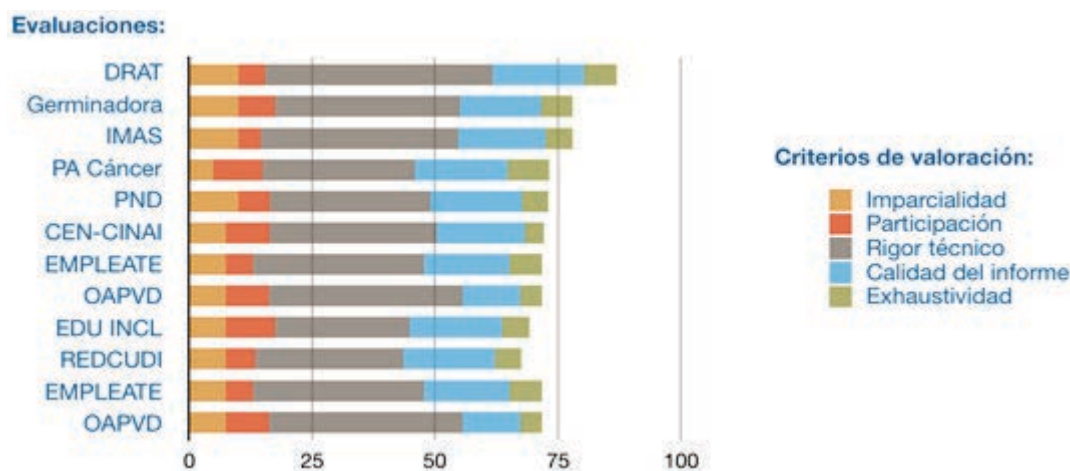
Junto a las ventajas derivadas de la ampliación del equipo de evaluación también aparecieron, cómo no, las primeras dificultades. La principal fue resolver cómo un grupo de personas sin conocimientos previos sobre este instrumento y con distinto nivel de formación y experiencia podría conducir una evaluación rigurosa y de calidad.

Como medida frente a este riesgo se conformó un grupo de apoyo a la evaluación. Este acompañó el proceso para velar por la calidad del mismo, observando cuestiones de respeto a la diversidad, pluralidad y rigor técnico que marcan los principales estándares internacionales<sup>5</sup> de evaluación, sin interferir en la independencia y el protagonismo de los miembros del equipo evaluador. La labor del grupo de apoyo fue determinante para asistir al equipo evaluador y asegurar el rigor del proceso evaluativo (ver en la Figura núm. 1 los roles de cada grupo de actores durante el proceso).

El grupo de personas a cargo de crear y mantener este delicado balance estuvo formado por representantes de la Unidad de Evaluación del Ministerio de Planificación de Costa Rica, de la Defensoría de los Habitantes y del instituto DEval de la cooperación alemana. Además, se incluyeron dos figuras clave para acompañar el día a día del equipo evaluador: un experto en evaluación participativa y una experta en procesos de facilitación y participación comunitaria.

Los resultados de esta labor de asistencia al equipo de evaluación fueron muy positivos. La comparación con otras diez evaluaciones realizadas por profesionales dejan al equipo de Valle de la Estrella en muy buen lugar. Los puntajes obtenidos son perfectamente comparables con las calificaciones del resto de evaluaciones, destacando precisamente en la valoración del criterio de «rigurosidad». En la Figura núm. 5 se observa un resumen de los resultados del análisis comparativo de la metaevaluación.

**FIGURA 5. RESULTADOS DEL ESTUDIO DE METAEVALUACIÓN DE LAS EVALUACIONES ELABORADAS EN EL MARCO DE LA AGENDA NACIONAL DE EVALUACIÓN DE COSTA RICA Y OTRAS EVALUACIONES DE PROGRAMAS NACIONALES REALIZADAS EN EL PAÍS**



Fuente: Elaboración propia a partir de Murciano (2017).

La labor del grupo de apoyo fue determinante para asegurar el rigor del proceso hasta el punto de obtener estos resultados. Su primera actividad fue brindar una capacitación sobre evaluación participativa diseñada específicamente para el grupo. En las sesiones de trabajo del equipo evaluador se introdujo también un componente formativo. Estas sesiones estaban precedidas por una introducción teórica que había

<sup>5</sup> Los estándares de evaluación establecen una referencia de calidad para las evaluaciones a fin de que estas resulten confiables, útiles, éticas y culturalmente apropiadas (RODRÍGUEZ-BILELLA *et al.*, 2016).

sido previamente preparada por la facilitadora y el experto para asegurar su comprensión por todo el grupo. También se diseñaron herramientas de evaluación «amigables» que estimulaban la participación y que, tras la correspondiente capacitación, pudieran ser aplicadas por el equipo evaluador en diferentes situaciones y contextos<sup>6</sup>.

Además de su labor formativa, el grupo de apoyo asistió al equipo evaluador en las tareas para las que, por problemas de tiempo, requirieran un acompañamiento más intensivo. Los propios miembros del equipo de evaluación resumen la contribución del grupo de apoyo en los siguientes términos: «[...] del experto en evaluación participativa nos agradó la metodología de “juegos para pensar” y las cosas importantes que nos enseñó en las sesiones de formación», «[...] queda un recuerdo muy lindo de las sesiones con la facilitadora. Ella pudo conducirnos en este aprendizaje, tenemos paciencia, nunca pasó por alto ni obvió lo que decíamos», «[...] las instituciones nos brindaron apoyo, sensación de respaldo, que lo que estábamos haciendo era algo serio».

### 3.5. Una evaluación que fomenta el análisis crítico

Además del desarrollo de competencias, un importante desafío que tuvo que enfrentar el equipo de evaluación fue el de asumir un rol diferente al que suelen tener los actores locales en la evaluación. En esta ocasión no iban a ser meros informantes, sino los verdaderos protagonistas y responsables del control de un proceso evaluativo. Esta transformación implicaba posicionarse como evaluadoras, cuyo principal cometido es realizar un análisis crítico y sustentado de un programa en el que ellas mismas participan. Se trataba, en suma, de que reconocieran el valor de su experiencia y conocimientos como actores locales de desarrollo.

Las representantes de las Juntas de Salud, en su mayoría líderes comunitarios con larga trayectoria de activismo social, tuvieron que dejar de lado su papel tradicional de usuarias del sistema de salud para asumir un papel de investigadoras que formulan preguntas de forma crítica y valoran los servicios a partir de la recolección de evidencias desde distintas fuentes. Por su parte, el personal de salud tuvo que revisar desde una posición crítica su propio desempeño. Las capacitaciones y espacios de intercambio organizados desde el grupo de apoyo –especialmente las sesiones de trabajo con la facilitadora–, fueron obrando poco a poco el cambio. Una de las representantes de las Juntas de Salud hace una valoración muy positiva de los logros alcanzados: «[...] fue algo muy lindo porque de alguna manera sentimos que siempre lo habíamos hecho. No nos sentimos cohibidos, nos metimos en el proceso».

Adoptar una perspectiva evaluativa y conocer nuevas herramientas también ha contribuido a que las personas participantes estén mejor preparadas para velar por la salud de sus vecinos. A partir de esta experiencia varias Juntas de Salud de la región están teniendo un papel mucho más activo como enlace entre las personas usuarias y la Caja. Comentan que la evaluación fue «[...] una forma para acercarse más a las personas, conocer más al usuario, las instituciones, poder tener ese tiempo para hablar con el personal médico, que nunca se había hecho así. Y ya uno se siente con poder de preguntarles cosas al personal médico».

La generación de capacidades y el fomento del pensamiento evaluativo también tuvieron influencia entre las personas que integran el grupo de apoyo. Desde la Defensoría de los Habitantes se resalta el descubrimiento de la evaluación como uno de los más provechosos resultados de su participación en esta iniciativa. Consideran que es un valioso instrumento para velar por los derechos e intereses de los habitantes: «[...] conocer información de la gestión de la Caja para defender los derechos es sin lugar a dudas un hito. Esta forma de trabajo puede ser una metodología que une la defensa con la promoción de los derechos». Para el grupo de representantes regionales de la Caja la experiencia cumplió con su expectativa de fortalecer las

---

<sup>6</sup> El proceso de evaluación en Valle la Estrella adoptó múltiples herramientas, tales como entrevistas en profundidad, observación participante, talleres con diferentes grupos de actores, grupos focales y juegos de simulación. De singular originalidad fue el juego de simulación *Mitos y creencias sobre el cáncer*. Esta herramienta, diseñada como un juego de simulación, fue pensada para pobladores que no tienen formación específica en el tema (vecinos, gente común). El propósito de la misma fue valorar y ponderar el nivel de conocimiento que tenían los usuarios del programa sobre diversos tipos de cáncer, su prevención y posibles tratamientos. Aun cuando se trata de una valoración cualitativa, la herramienta permitió explorar la efectividad de las campañas de prevención del cáncer, desde la mirada de los usuarios del sistema. Esta herramienta, diseñada en función del contexto local, adaptando los contenidos del mismo y el lenguaje a la zona, ha sido ampliamente valorada por diferentes actores que participaron de este estudio. La CCSS está reproduciendo este juego para ser usado en todas las Juntas de Salud de Costa Rica donde se aplica el programa. Es posible acceder a ésta y el resto de las herramientas diseñadas para la evaluación en la página web del proyecto de la cooperación alemana FOCEVAL: <http://foceval.org/>.

capacidades de las Juntas de Salud y les ha permitido crear alianzas y vínculos con otras instituciones como el Ministerio de Planificación y la Defensoría de los Habitantes.

La representante del Ministerio de Planificación de Costa Rica en el grupo de apoyo concluye de una manera más general que «[...] con este tipo de evaluaciones se va creando cultura de evaluación y sin duda enseñamos a la ciudadanía a demandar estos procesos. En el Ministerio tratamos de que se cumpla desde las instituciones, pero no habíamos llegado a la ciudadanía. Nos faltaba ese paso». Este reconocimiento a un proceso de evaluación diferente, valorado por las personas responsables de las políticas públicas, es un avance en la construcción de la cultura e institucionalidad de la evaluación en el país.

### 3.6. Una evaluación desde una mirada singular: la de aquellos que ven

Las ventajas de una evaluación participativa, plural y con protagonismo local se hicieron notar desde los primeros pasos para definir objetivos y preguntas de evaluación e identificar los elementos del programa en los que se debería centrar el análisis. Junto a las entrevistas y revisión documental con que habitualmente se abordan estas cuestiones, la evaluación en Valle de la Estrella incluyó dos talleres en los que participaron personal de la Caja y miembros de las Juntas de Salud.

El primer taller inició con una presentación institucional sobre los objetivos y funcionamiento del programa de prevención y atención del cáncer, con referencias a las acciones concretas que se realizan en Valle de la Estrella. Las representantes de las Juntas de Salud formularon preguntas y propuestas hasta acordar con el personal médico los elementos concretos del programa que se iban a evaluar. En el segundo taller, se definieron los objetivos de evaluación a partir de la formulación de preguntas referentes al programa. Este proceso de definición colectiva de la hoja de ruta del proceso evaluativo permitió revisar cómo funciona el programa, poniendo de manifiesto diferencias entre la propuesta de los responsables regionales de la Caja, la interpretación y acciones concretas implementadas por el personal local y la mirada de las personas usuarias del servicio.

Estos espacios de discusión plural e integradora caracterizaron las siguientes etapas de la evaluación de manera que, junto a la generación de capacidades en los actores locales, constituyen su principal elemento diferenciador. Incluso para tareas más exigentes, como el análisis de los datos o la redacción del informe, en las que el grupo de apoyo asumió un papel más activo, todos los resultados fueron discutidos y validados con el equipo de evaluación. Entre sus miembros existe un amplio consenso en que «[...] fue una experiencia sumamente valiosa, de mucho aprendizaje en la que nunca se pasó por alto ni obvió nuestro punto de vista o sugerencias».

En el informe final de evaluación (FOCEVAL, 2017) también se refleja la dimensión participativa y plural de esta evaluación. El capítulo de recomendaciones incluye tres grupos de destinatarios bien diferenciados: la Caja como entidad responsable del programa, las propias Juntas de Salud como actores locales de desarrollo y la comunidad de usuarios del servicio. Esta particularidad ofrece una idea muy clara del sentimiento de responsabilidad compartida que genera una evaluación de este tipo.

### 3.7. El uso de la evaluación y la evaluación del uso

El tema del uso de la evaluación, la credibilidad y comunicación de los resultados y recomendaciones, es un tema que adquiere cada día más relevancia (Feinstein, 2002 y 2017). Dada la particularidad de esta experiencia y que muchas de las conclusiones y recomendaciones de la evaluación son perfectamente aplicables a otras regiones, los representantes de las Juntas de Salud realizaron varias presentaciones de los resultados de la evaluación en otras regiones del país. Incluso se hizo una presentación en la capital específicamente dirigida a las autoridades centrales de la Caja. Además de la buena acogida que tuvieron tanto la metodología aplicada como los resultados de la evaluación, estas giras tuvieron un efecto muy positivo en la motivación del equipo de evaluación, puesto que supusieron un reconocimiento público del esfuerzo comprometido y voluntario que venían realizando.

En el momento de escribir este trabajo (septiembre de 2018, un año y medio después de la presentación del informe de evaluación) las personas implicadas en la evaluación prosiguen sus esfuerzos para que las recomendaciones se traduzcan en el mayor número de acciones de mejora posible. El plan de acción derivado de la aplicación de las recomendaciones fue elaborado conjuntamente por las Juntas de Salud de la región a la que pertenece el Valle de la Estrella y representantes regionales de la Caja. Recientemente, la propia Caja decidió trasladar este plan de acción a las otras 26 unidades regionales del país, por considerar

que contiene iniciativas aplicables en cada una de ellas. Y desde la propia Caja, en colaboración con las Juntas de Salud, se está trabajando en un sistema para dar seguimiento a la aplicación de las recomendaciones.

La aplicación de las recomendaciones dirigidas al ámbito local y regional no está encontrando mayores dificultades, puesto que están dentro –o al menos cerca– del ámbito de acción de las personas que estuvieron directamente implicadas en el proceso evaluativo. Esta constatación revela una importante ventaja de los enfoques participativos. En muchas ocasiones, el uso de los resultados de las evaluaciones se ve comprometido por un cierto freno en el proceso que se produce cuando el equipo evaluador presenta el informe final y termina su compromiso con la evaluación. En la etapa siguiente, la responsabilidad de la puesta en práctica de las recomendaciones se traslada a las unidades o personas destinatarias de las mismas. Si estas personas no conocían o no estuvieron suficientemente implicadas en el proceso evaluativo, suele suceder que las recomendaciones les resultan un tanto ajenas, lo que genera cierta resistencia para su aplicación. Esta situación no se reproduce en evaluaciones realizadas en primera persona, como el caso de la evaluación que nos ocupa.

Las recomendaciones dirigidas a personas más alejadas del proceso evaluativo encuentran más dificultades para su recepción y aplicación. La presentación de resultados en San José fue bastante exitosa en términos de público y contó con la asistencia de importantes referentes nacionales de la institución, pero lo cierto es que no se lograron compromisos concretos de actuación, ni propuestas de trabajo conjunto a nivel nacional. Claramente, uno de los mayores retos de una evaluación que se gesta y desarrolla desde el protagonismo de los actores locales, es encontrar la forma de hacer también partícipes desde un inicio a los centros de decisión estratégica de la institución responsable del programa. En la medida en que esto se logre, será más fácil el trabajo final de aplicación de las recomendaciones también a este nivel.

Mientras se sigue trabajando para superar esta dificultad, las opiniones de las representantes de las Juntas de Salud son diversas al respecto. Algunas se quedan con la parte positiva de todo lo aprendido con la evaluación y se resignan a que el uso de la evaluación no sea el que hubieran deseado, aunque lo hacen con cierto tono de denuncia: «...a la Caja no le interesa que sepamos tanto». Otras proponen seguir buscando vías para hacer llegar las recomendaciones al nivel central de la Caja «Hay que saber llegar a los tomadores de decisiones». Y un tercer grupo realiza una propuesta intermedia bastante esperanzadora: «La prueba será ver qué pasa en Valle de la Estrella y, si se registran cambios, empezar por ahí».

## 4. CONCLUSIONES

En esta sección final destacamos, a modo de conclusiones, los principales aprendizajes tanto del proceso de la evaluación en sí, como del estudio retrospectivo realizado. La exposición se centra en los elementos que dan respuesta a nuestra pregunta central de investigación sobre cómo asegurar el rigor metodológico y la calidad de evaluaciones realizadas con un alto componente de participación. Con estas conclusiones pretendemos orientar el trabajo de tomadores de decisiones, profesionales de la evaluación y grupos de actores involucrados en procesos de evaluación.

### 4.1. Desenlace de una evaluación diferente

Como conclusión central de nuestra investigación podemos afirmar que estamos ante un caso de evaluación rigurosa y de calidad cuyos resultados se ven enriquecidos por las ventajas atribuibles a la amplia participación de los representantes de los usuarios de los servicios, auténticos protagonistas durante todo el proceso de evaluación.

Uno de los principales méritos de los enfoques de evaluación participativos es el de acercar las posturas de los actores implicados en los programas a través de la generación de espacios de reflexión, comprensión y construcción colectiva. El caso de Valle de la Estrella es especialmente revelador, puesto que se partía de las posiciones contrapuestas que, en principio, presentan la comunidad de usuarios con la institución que presta el servicio. El fortalecimiento de este tipo de alianzas entre el sector público y la sociedad civil a través de la evaluación es, sin duda, uno de los resultados obtenidos más destacables.

Por otra parte, la mirada de los actores locales –la mirada de los que ven– aporta una valoración más rica y centrada en el contexto que la que podría ofrecer un equipo externo. Eso sí, resulta necesario crear las condiciones adecuadas para asegurar la participación igualitaria y que la evaluación cumpla con los estándares de calidad, aunque sus protagonistas no sean profesionales de la evaluación. La labor del grupo

de apoyo para capacitar a los miembros del equipo de evaluación, mantener su motivación y adaptar las herramientas que debían utilizar, son tres elementos claves para generar estas condiciones favorables. Por contra, se ha visto cómo la dilatación de tiempos derivada de esta labor de apoyo ocasiona retrasos y presión por hacer las cosas más rápido, lo que llega a condicionar el protagonismo local en algunas etapas de la evaluación.

En la siempre crítica fase de uso de las evaluaciones también se han logrado resultados muy positivos. Cuando el control del proceso evaluativo recae sobre los actores implicados directamente en el programa, resulta más sencillo que éstos asuman y pongan en práctica las acciones de mejora derivadas.

También se pueden extraer algunos mensajes dirigidos a la comunidad evaluadora, ya que los esquemas e instrumentos aplicados bajo este enfoque participativo son perfectamente combinables con otros diseños de evaluación. El aporte de estos enfoques tiene gran relevancia en el contexto actual de la Agenda 2030 donde la apertura de espacios de participación para asegurar que nadie queda atrás, la sostenibilidad de las acciones emprendidas que se logra a través de procesos empoderadores, la responsabilidad compartida sobre el desarrollo y el abordaje integral del compromiso con las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo sostenible constituyen los principios orientadores de la actual agenda global de desarrollo.

Como investigadores sociales y profesionales de la evaluación, entendemos que nuestra práctica debe adaptarse con estos nuevos compromisos para alcanzar y defender los más altos estándares de calidad. En la medida en que, como demuestra la experiencia vivida en Valle de la Estrella, nuestras evaluaciones sean capaces de abrir espacios donde se da importancia al contexto y la percepción local y se generen resultados más ricos y fácilmente interpretables por los grupos locales que constituyen el núcleo de cualquier intervención, estaremos avanzando en la dirección correcta.

#### 4.2. ¡Déjame hacerlo, enséñame a hacerlo!

La noción de participación supuso comprender dos dinámicas: la oportunidad de participar y la capacidad de participar. La primera está determinada por la voluntad institucional de la Caja y las demás organizaciones intervinientes por crear espacios reales de participación. La segunda está determinada principalmente por las actitudes y habilidades que los actores de la sociedad civil han desarrollado a través de experiencias anteriores. Es posible hablar de participación cuando existe una adecuación entre ambas dinámicas, es decir las capacidades de participar de los pobladores se ajustan a las oportunidades que «abre» la institución, el programa o proyecto.

Sobre la oportunidad de participar (*déjame hacerlo*), hemos observado que no todas las instituciones/programas que convocan a una evaluación participativa están realmente dispuestas a facilitar y acompañar estos procesos. En el caso de Valle de la Estrella, podemos destacar como lecciones aprendidas aquellos aspectos que sí favorecen este tipo de evaluación: (a) es importante que las personas representantes de los diferentes niveles del programa evaluado tengan real disposición para una evaluación de este tipo, que sean conscientes de las implicaciones que una evaluación multi-actoral y desde las bases puede tener, y que estén abiertos a escuchar y adoptar las recomendaciones que de ella puedan surgir; (b) la institución/programa debe contar con tiempo y recursos, ya que crear verdaderos espacios para el protagonismo de la sociedad civil implica procesos lentos y costosos que las instituciones no siempre están dispuestas a asumir; (c) es muy importante contar con el apoyo de una persona que facilite los procesos *in situ*, con conocimiento de la realidad e idiosincrasia de los participantes, así como adecuado manejo de herramientas de comunicación y animación socio-cultural; (d) es determinante que la institución solicite o genere instancias de capacitación para los actores locales involucrados, ya que en la mayoría de los casos la experiencia participativa y evaluativa de las principales grupos de interés es muy limitada; y (e) es muy importante conformar un equipo de evaluación relativamente pequeño pero integrado con representantes de todas las partes involucradas, el que deberá actuar durante todo el proceso, desde la priorización de los temas más relevantes y la formulación de las preguntas y objetivos, hasta la comunicación y facilitación del uso de los resultados, pasando por el trabajo de definición de indicadores, recopilación y análisis de los datos, y elaboración de conclusiones y recomendaciones.

En cuanto a la capacidad de participar (*enséñame a hacerlo*), sentimos que quienes apoyamos estos procesos de participación tenemos un gran desafío. Particularmente en contextos como el latinoamericano, por mucho tiempo rígido y reticente a crear experiencias participativas. Sin duda, las capacidades de participación se crean cuando desde una institución se ofrecen instancias de participación y se anima a los pobladores y otros actores a involucrarse decididamente en la práctica evaluativa. Pero, sumado a la

existencia de «oportunidades de participación», que funcionan como una motivación fundamental para los participantes, es necesario iniciar un proceso de capacitación activa durante todo el proceso. Entre los principales desafíos, nos gustaría destacar a modo de recomendación aquellas lecciones aprendidas en torno a la capacidad de participar: (a) hay que hacer un esfuerzo por adecuar las instancias de participación a las capacidades de los actores, buscando intereses comunes y al alcance de los participantes (por ejemplo, no pretender que los miembros de una organización de base se involucren en el diseño de un muestreo con representación estadística para una evaluación de impacto) y acompañando los desafíos que ellos estén dispuestos a asumir; (b) conocer el variado conjunto de herramientas para la evaluación democrática y participativa que hoy existe, y estar dispuestos a adecuarlas y/o recrearlas para que sirvan a los procesos participativos que requiere la evaluación (elaboración de herramientas apropiadas, juegos, o dinámicas que garanticen el protagonismo de todos, y no sólo el de los más extrovertidos), (c) las herramientas «no lo pueden todo», es necesario evidenciar en el encuentro y diálogo con los participantes una vocación participativa, vocación que se expresa en la tolerancia al error, la voluntad para «volver a explicar», la disposición a revisar acuerdos y rediseñar el plan de trabajo, entre otros; y (d) es muy importante tener claridad sobre nuestro rol como agentes externos, aunque participantes en el proceso; esto es: «motivar» sin «empujar», «reflexionar» con el grupo sin «condicionar» conclusiones, «aportar ideas» sin «imponer» y «hacer preguntas» sin «sugerir las respuestas».

Aun cuando puede resultar obvio a esta altura, vale destacar finalmente que las ventajas de evaluaciones como las del Valle de la Estrella se sustentan en su potencial para: (a) fortalecer las organizaciones involucradas para que tengan mayor control sobre su propio desarrollo; (b) mejorar su capacidad para reflexionar, analizar y proponer soluciones, (c) aportar nuevos y diferentes conocimientos desde los actores más relevantes, para la elaboración de mejores políticas, programas y proyectos; y (d) contribuir a la construcción de sociedades más inclusivas y equitativas.

Sin duda, la experiencia de evaluación en Valle de la Estrella en el Caribe costarricense ha marcado la diferencia. Su resultado es claro en términos de aprendizaje y empoderamiento de los múltiples actores involucrados. Este tipo de experiencias podría perfectamente calificar como un enfoque CAE, en tanto todos los principios del mismo están sensiblemente presentes en la práctica evaluativa que hemos observado. Una evaluación participativa así entendida contribuye a la construcción de una cultura de la evaluación y su institucionalización, permite poner este instrumento al alcance de las organizaciones de la sociedad civil, que demandan y ameritan nuevos canales de participación activa e influyente en la agenda pública, y plantean a la comunidad evaluadora una seria e innovadora propuesta para mejorar nuestra práctica profesional y hacer frente a nuestro compromiso con la Agenda 2030.

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- BOYD, T. A., GEERLING, W. J., GREGORY, C., KAGAN, G., MIDGLEY, E., MURRAY, P. y WALSH, M. P. (2007): "Systemic evaluation: a participative, multi-method approach", en *Journal of the Operational Research Society*, vol. 58, núm. 10, págs. 1306-1320, October. DOI: <https://doi.org/10.1057/palgrave.jors.2602281>.
- BREWER, J. y HUNTER, A. (1989): *Multimethod Research: a synthesis of styles*. Newbury Park, California: Sage, 209 págs.
- CHAMBERS, R. (2003): *Whose reality counts? Putting the first last* (Revisited Edition). London: Intermediate Technology. DOI: <https://doi.org/10.3362/9781780440453>.
- COUSINS, J. B., WHITMORE, E. & SHULHA, L. (2013): "Arguments for a common set of principles for collaborative inquiry in evaluation", en *American Journal of Evaluation*, vol. 34, núm. 1, págs. 7-22. DOI: <https://doi.org/10.1177/1098214012464037>.
- DAVIS, R. y DART, J. (2005): *The «Most Significant Change» (MSC) Tool. A guide to its use*. United Kingdom: Care International, Oxfam, Ibis and Lutheran World Relief.
- DENZIN, N. K. (1978): *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods*. New York: McGraw-Hill Book Company, 216 págs. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315134543>.
- FARMER, L. S. J. (2010): "Gaming in Adult Education", en *Gaming and Simulations: Concepts, Methodologies, Tools and Applications*, págs. 194-213. USA: Information Resources Management Association, IGI Global, Nov. 30. DOI: <https://doi.org/10.4018/978-1-60960-195-9.ch111>.
- FEINSTEIN, O. N. (2002): "Use of Evaluations and the Evaluation of their Use", en *Evaluation*, vol. 8, núm. 4, págs. 433-439. DOI: <https://doi.org/10.1177/13563890260620621>.
- FEINSTEIN, O. N. (2017): "Trends in Development Evaluation and Implications for Knowledge Management", en *Knowledge Management for Development Journal*, vol. 13, núm. 1, págs. 31-38. Disponible en web: <http://journal.km4dev.org/>.



- FIELDING, N. G. y FIELDING, J. L. (1986): *Linking Data*. California: Sage Publications, 96 págs. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781412984775>.
- FOCEVAL (2017): *Informe final de la evaluación participativa de los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle de la Estrella, Provincia de Limón, Costa Rica* [inédito]. Disponible en web: [http://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/20170228\\_Informe-final-EP.pdf](http://foceval.org/wp-content/uploads/2016/12/20170228_Informe-final-EP.pdf).
- GARCÍA-BOTELLO, H. A. (2009): *El juego en la edad adulta: su análisis desde distintas teorías psicológicas* [Tesis inédita], Facultad de Psicología, UNAM, México.
- GRIGGS, D., NILSSON, M., STEVANCE, A., MCCOLLUM, D. (eds.) (2017): *A guide to Sustainable Development Goals interactions: From Science to Implementation*. París: International Council for Science (ICSU).
- GUIJT, I. (2014): "Participatory Approaches", en *Methodological Briefs: Impact Evaluation*, núm. 5. Florence, Italy: UNICEF Office of Research.
- GUBER, R. (2004): *El Salvaje Metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Editorial Paidós, 325 págs.
- HAMMERSLEY, M. & ATKINSON, P. (1994): *Etnografía: métodos de investigación*. Barcelona: Paidón, 352 págs.
- JACOB, S. y OUVREARD, L. (2009): *Comprendre et entreprendre une évaluation participative. Guide de synthèse*. Québec: Bibliothèque et Archives nationales du Québec.
- JACOB, S., DIHALLO, N., DAIGNEAULT, P. M. (2009): "L'évaluation participative des politiques de coopération au développement. Analyse comparée des dispositifs du Canada, de l'Union européenne et de la Banque mondiale", en *Organisations & Territoires*, vol. 18, núm. 3, págs. 69-84.
- JARA-HOLLIDAY, O. (2010): *Trayectos y búsquedas de la sistematización de experiencias en América Latina*. San José, Costa Rica: Centro de Estudios y Publicaciones Alforja.
- JARA-HOLLIDAY, O. (2013): *La sistematización de las experiencias. Práctica y teoría para otros mundos posibles*. Montevideo, Uruguay: Editorial EPPAL.
- CAJA COSTARRICENSE DEL SEGURO SOCIAL (CCSS) (2004): *Reglamento de las Juntas de Salud, Artículo 18.º de la sesión 7825, celebrada el 15 de enero del 2004*. Disponible en web: <http://www.ccss.sa.cr>.
- MANN, D. (1996): "Serious play", en *Teachers College Record*, vol. 97, núm. 3, págs. 447-469.
- MURCIANO, J. (2017): *Metaevaluación de las evaluaciones elaboradas dentro de la Agenda Nacional de Evaluación (ANE) y otras de programas nacionales en Costa Rica* [trabajo inédito], Proyecto FOCEVAL.
- NACIONES UNIDAS (2015): *Resolución 70/1 de la Asamblea General «Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible»*, A/RES/70/1 (21 de octubre de 2015). Disponible en web: <http://undocs.org/es/A/RES/70/1>.
- PATTON, M. Q. (2010): *Developmental Evaluation. Applying Complexity Concepts to Enhance Innovation and Use*. New York, NY: Guilford Press.
- PATTON, M. Q. (2017a): *Facilitating Evaluation. Principles in Practice*. USA: SAGE Publications. DOI: <https://doi.org/10.4135/9781506347592>.
- PATTON, M. Q. (ed) (2017b): "Pedagogy of Evaluation", en *New Directions for Evaluation*, núm. 155, Fall 2017, special Issue published by Jossey-Bass and American Evaluation Association. DOI: <https://doi.org/10.1002/ev.20260>.
- PAYNE, G. y WILLIAMS, M. (2005): "Generalization in Qualitative Research", en *Sociology*, vol. 39, núm. 2, págs. 295-314. DOI: <https://doi.org/10.1177/0038038505050540>.
- RODRÍGUEZ-BILELLA, P., TAPPELLA, E., MARTINIC VALENCIA, S., SOBERÓN ÁLVAREZ, L., KLIER, S. D. y GUZMÁN, A. L. (2016): *Estándares de Evaluación para América Latina y el Caribe*. Buenos Aires: Editorial Akian. ISBN 978-987-42-1807-0.
- RODRÍGUEZ-BILELLA, P. y TAPPELLA, E. (eds) (2018): *Dejar Huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. Buenos Aires: Editorial UNSJ. ISBN 978-987-3984-66-2.
- RODRÍGUEZ-SOSA, J. y ZEBALLOS, M. (2007): *Evaluación de proyectos de desarrollo local. Enfoques, métodos y procedimientos*. Lima: DESCO (Centro de Estudios y Promoción del Desarrollo), 35 págs.
- ROGERS, P. (2008): "Using Programme Theory to Evaluate Complicated and Complex Aspects of Interventions", en *Evaluation*, vol. 14, núm. 1, págs. 29-48. DOI: <https://doi.org/10.1177/1356389007084674>.
- SEGONE, M. (1998): *Evaluación Democrática*. Documento de trabajo, núm. 3, Oficina Regional para América Latina y El Caribe, Colombia: UNICEF.
- SHULHA, L. M., WITHMORE, E., COUSINS, J. B., GILBERT, N., AL HUDIB, H. (2015): *Evidence based principles to guide collaborative approaches to evaluation: Technical report* [trabajo inédito], Centre for Research on Educational and Community Services, University of Ottawa.
- STAKE, R. E. (1998): *Investigación con Estudio de Caso*. Madrid: Ediciones Morata, S. L.
- TAPPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014a): "Shared learning and participatory evaluation. The sistematización approach to assess development interventions", en *Evaluation*, vol. 20, núm. 1, págs. 115-133, SAGE publications. DOI: <https://doi.org/10.1177/1356389013516055>.
- TAPPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014b): "Sistematización: what's that? Introducing a multi-stakeholder, reflexive action-learning evaluation approach", en *Evaluation Connections, News Letter of European Evaluation Society*, March 2014, págs. 13-14.
- TAPPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014c): "Evaluación y Aprendizaje desde la práctica", en edición especial en castellano de la revista *Knowledge Management for Development*. Disponible en web: <http://www.km4dev.org/>.

- TAPPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2014d): "Sistematización de experiencias: una metodología para evaluar intervenciones de desarrollo", en *Revista de Evaluación de Programas y Políticas Públicas*, núm. 3, págs. 80-116. DOI: <https://doi.org/10.5944/reppp.3.2014.13361>.
- TAPPELLA, E. y RODRÍGUEZ-BILELLA, P. (2015): "Evaluaciones para aprender, aprendizajes para mejorar: sistematización de un proyecto de desarrollo sustentable en Argentina", en NEIROTTI, N. (coord.), BRISSON, M. E. y MATALLINI, M. (eds.): *La Evaluación de las políticas públicas. Reflexiones y experiencias en el escenario actual de transformaciones del Estado*, Colección Políticas Públicas, págs. 135-150. Buenos Aires: Ediciones UNLa y REUN.
- TORREJON-CARDONA, E., NOBOA, A. y ORAISÓN, M. (2017): "La participación en América latina: Formas emergentes y cristalizadas de politicidad y prácticas ciudadanas", en *De Prácticas y discursos*, año 6, núm. 7, Universidad Nacional del Nordeste/Centro de Estudios Sociales (Enero-Julio). ISSN 2250-6942.
- VASILACHIS, I. (2006): "Investigación Cualitativa", en VASILACHIS, I. (coord.): *Estrategias de investigación cualitativa*, págs. 23-64. Barcelona: Gedisa.
- WEBLER, T., DANIELSON, S. & TULER, S. (2009): *Using Q method to reveal social perspectives in environmental research*. Greenfield MA: Social and Environmental Research Institute. Disponible en web: <http://www.seri-us.org/sites/default/files/Qprimer.pdf>.
- WHITTEMORE, R., CHASE, S. K. y MANDLE, C. L. (2001): "Validity in Qualitative Research", en *Qualitative Health Research*, vol. 11, núm. 4, págs. 522-537. DOI: <https://doi.org/10.1177/104973201129119299>.
- YIN, R. K. (1994): *Case Study Research. Design and Methods* (Second Edition). London and New Delhi: Sage.



## La política pública de transporte de viajeros: el caso de la Entidad Pública del Transporte de la Región de Murcia

### *The public politics of travelers' transport: the case of the Public Entity of the Transport of the Region of Murcia*

Saturnino Espín López

Administración Autónoma Región de Murcia (España)

ORCID: <http://orcid.org/0000-0003-2449-2233>

[saturespin@gmail.com](mailto:saturespin@gmail.com)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Murcia en el año 2017. Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia en el año 1995. Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Murcia en el año 2013. Ingresó en la escala superior de técnicos de tráfico de la Administración General del Estado en el año 2000. También ha trabajado en la Administración Autónoma de la Región de Murcia desempeñando entre otros la Jefatura de la Inspección de Transportes. Actualmente presta servicio en la Confederación Hidrográfica del Segura.

Antonia González Salcedo

Universidad de Murcia (España)

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4868-6905>

[agonzalez@um.es](mailto:agonzalez@um.es)

#### NOTA BIOGRÁFICA

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Murcia. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, obteniendo Premio Extraordinario de Licenciatura y Premio Nacional Fin de Carrera. Es profesora Contratada Doctora de la Universidad de Murcia. Ha realizado estancias en Universidades e Institutos de prestigio, y cuenta con publicaciones en revistas españolas e internacionales de referencia.

---

#### RESUMEN

Las Relaciones Intergubernamentales son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, también en el caso de la política del transporte, y su análisis ha permitido integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores y de sus mecanismos de interacción y articulación existentes. El objetivo de este artículo es analizar las causas que influyeron en la creación de la Entidad Pública del Transporte y evaluar su funcionamiento para conocer las razones que expliquen su desaparición prestando especial atención a la influencia de las Relaciones Intergubernamentales.

#### PALABRAS CLAVE

Política Transporte; políticas públicas; implementación; relaciones intergubernamentales; Región de Murcia.

## ABSTRACT

The Intergovernmental Relations are a constitutive factor of the majority of the public policies, also in case of the politics of the transport, and his analysis has allowed to integrate the institutional and territorial pluralism in the study of the processes of decision and implementation of public policies, in order to analyze the paper of the different actors and of his existing mechanisms of interaction and joint. The aim of this article is to analyze the reasons that influenced the creation of the Public Entity of the Transport and to evaluate his functioning to know the reasons that explain his disappearance paying particular attention to the influence of the Intergovernmental Relations.

## KEYWORDS

Politics Transports; Public policies; Implementation; Intergovernmental Relations; Region of Murcia.

## SUMARIO

1. INTRODUCCIÓN. 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA. 3. METODOLOGÍA. 4. RESULTADOS. 4.1. LA CREACIÓN DE LA EMPRESA PÚBLICA DE TRANSPORTE EN MURCIA. 4.2. LAS RIG COMO ORIGEN DEL DESENCUENTRO RESPECTO AL MODELO DE TRANSPORTE. 5. DISCUSIÓN: ¿POR QUÉ FALLÓ LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN DE MURCIA? 5.1. BUENA ESTRATEGIA DE COMUNICACIÓN PERO CONSENSO INSUFICIENTE. 5.2. AUSENCIA DE UNA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE TRANSPORTES. 5.3. LA PRETENDIDA FLEXIBILIDAD EN SU CREACIÓN SE CONVIERTE EN IMPROVISACIÓN. 5.4. CARENCIA DE MEDIOS Y RECURSOS MATERIALES E INEXISTENCIA DE REPRESENTACIÓN PONDERADA ECONÓMICAMENTE EN SUS ÓRGANOS DE GOBIERNO. 5.5. MAL FUNCIONAMIENTO DE LAS RIG EN UNA RED DE ACTORES CONFLICTUAL. BIBLIOGRAFÍA.

## 1. INTRODUCCIÓN

La evolución del sistema de organización territorial del Estado Español ha llevado a la proliferación de diferentes niveles gubernamentales articulados en torno a un sistema de distribución competencial para las distintas administraciones Estatal, Autonómica, Provincial y Municipal que lo integran. Cuando cada una de estas administraciones actúa en ejercicio de su autonomía, ejerciendo las competencias que se les ha atribuido para poner en marcha las políticas públicas, lo hacen de manera exclusiva, pero también en ocasiones, de manera concurrente o compartida. En todos los casos, tomando decisiones y ejerciendo una u otra clase de competencias, lo hacen incidiendo en la esfera personal del ciudadano, que percibe la actividad de las administraciones resultado de la política pública desarrollada, en términos de una mayor o menor eficacia y calidad de los servicios públicos que se le ofrecen.

La Política de transporte de viajeros afecta a la vida diaria de los ciudadanos y se percibe con la consiguiente sensación de proximidad y cercanía, por lo que su eficacia es evaluada con parámetros de mayor exigencia que otras en el orden de prioridades particular de sus destinatarios. Por otra parte, tiene también una clara dimensión social. En este sentido, son numerosos los autores que han destacado la importancia y la repercusión del sector del transporte en la sociedad, en cuanto que tiene una clara incidencia en la evolución de las ciudades, en la calidad de vida de los ciudadanos, en la vertebración del territorio o en el medio ambiente, convirtiéndose en un evidente indicador del desarrollo económico de un país.

Las Relaciones Intergubernamentales<sup>1</sup> son un factor constitutivo de la mayoría de las políticas públicas, también en el caso de la política del transporte, y su análisis ha permitido integrar el pluralismo institucional y territorial en el estudio de los procesos de decisión e implementación de políticas públicas, con el objeto de analizar el papel de los distintos actores y de sus mecanismos de interacción y articulación existentes.

## 2. APROXIMACIÓN TEÓRICA

Existen varios estudios acerca de las RIG, que tratan directamente el problema de la implementación y que permiten identificar los problemas de las relaciones en y entre las organizaciones. Algunos de esos estudios son los de Bailey y Mosher (1968), Sundquist (1969), Derthick (1970, 1972), Pressman y Wildavsky (1973). Es-

<sup>1</sup> En adelante RIG.

tas obras ofrecen diversas perspectivas sobre los conflictos entre funcionarios nacionales, estatales y locales, y señalan la interdependencia de los funcionarios públicos en todos los niveles del gobierno. Además, y esto es lo más importante, identifican los factores que perturban el proceso de implementación en organizaciones que no están ni bien integradas ni autocontenidas. Por ello, insisten en la autonomía de los subordinados, tanto por lo que se refiere al tratamiento de los asuntos internos como al de los interorganizacionales.

La implementación de políticas públicas requiere la acción conjunta de diversas organizaciones. Los redes de política pública deben ser pivotes que desencadenan procesos que otorgan mayor poder para los ciudadanos conforme a los niveles o sectores en donde se demuestre tener capacidad de gestión y autonomía (Chaqués, 2004). Sin embargo, las investigaciones sobre la implementación, han puesto de manifiesto como los problemas analíticos y prácticos más interesantes son los que se refieren a contextos que involucran a diversos actores y a distintas organizaciones y no los que se refieren a una única entidad responsable de la implementación. Así, en el caso de la resolución de problemas públicos complicados, como podría tratarse del transporte, a veces relacionados con otros problemas adicionales, o en espacios políticos densos donde es frecuente que la autoridad sea compartida por diversas unidades, suelen participar diversas organizaciones.

En estos espacios en los que los investigadores han intentado establecer pautas teóricas sobre el papel de la implementación, y aún no existiendo consenso entre los principios que deberían regir una teoría de la implementación ni sobre las variables cruciales para el éxito del proceso, es posible sistematizar de manera resumida las variables que O'Toole (2000) considera importantes para el estudio de la misma.

Aproximadamente la mitad de los estudios publicados identifican como variables significativas las características de la política misma (claridad, especificidad y/o flexibilidad de las metas y los procedimientos, y la validez de la teoría causan de la política) aproximadamente la misma proporción de estudios aducen que los recursos son determinantes y finalmente otras variables son, los actores responsables de la implementación o de las estructuras que abarcan una multiplicidad de actores, el número de actores involucrados o las actitudes y percepciones del personal responsable de la implementación.

Con independencia de que se profundice en algunas de ellas durante la realización del estudio, podemos apuntar ahora que Menzel (1981) identifica como variables «los límites de tiempo impuestos por el estatuto, la configuración de las RIG, las relaciones de apoyo entre los electores, estructura y administración de las organizaciones, reglas, estilos de coerción y la oportunidad». Van Meter y Van Horn (1975) señalan cuatro factores determinantes en el proceso de implementación, que podrían también tener su influencia en la política de transporte objeto de estudio: a) la comunicación entre las organizaciones y las actividades de inducción, b) las características de las agencias responsables de la implementación, c) la influencia del ambiente económico, social y político sobre la organización donde la implementación tiene lugar y d) la disposición de los encargados de la misma.

Igualmente O'Toole identifica una serie de recomendaciones prácticas que los estudios de investigación sobre implementación han planteado, entre las que podríamos destacar por estar relacionadas con el objeto de estudio, las formuladas por Hjern y Porter (1981) cuando señalan que «aunque es necesario adoptar una perspectiva legalista, la estructuración de las relaciones entre las organizaciones es una condición indispensable para el análisis de la implementación». También las formuladas por Molnar y Rogers (1979) en el sentido de «evitar una coordinación jerárquica simplista, y hacer énfasis en las relaciones colaterales e informales, concediendo importancia a la diversidad». Finalmente, Menzel (1981) destaca que hay que «evitar los plazos estatutarios rígidos que puedan impedir la implementación. Es preciso tomar en consideración la configuración de las RIG y/o interinstitucionales al diseñar la política. Es necesario generar relaciones de apoyo mutuo entre los diversos grupos de beneficiarios involucrados».

Y es que no sólo el marco formal y legal-constitucional de las normas y objetivos, así como los principios que rigen la cooperación entre los órganos verticales y horizontales en los que se ponen en práctica las RIG son determinantes en la implementación de la política de transportes, sino también factores como los recursos, las condiciones económicas, sociales y políticas, o las características de las instancias responsables de la implementación. En este sentido cobra importancia, el papel de los partidos políticos y sus organizaciones internas descentralizadas en las RIG. El papel de las oligarquías y poliarquías en la organización de los partidos y su traslación al implementar las políticas de transportes por los gobiernos.

También la actitud de los encargados de la implementación de la política, o la comunicación entre organizaciones es otro elemento a tener en cuenta pues permitirá a las autoridades incrementar la probabilidad de que los responsables de la implementación actúen de acuerdo con las normas y objetivos de la política.

Aunque con existencia más breve de lo deseable, la creación de la EPT en la Región de Murcia, es la experiencia que será objeto de estudio en este trabajo, como hemos destacado. En consonancia con la nueva forma

de gobernar que implica, el concepto de gobernanza, puede ser valorado como ejemplo para la consecución del objetivo de cooperación interadministrativa, sin embargo como veremos, son diversas las opiniones en cuanto a si el diseño del ámbito territorial de acción ha sido el más adecuado para dirigir las actuaciones hacia el fin mediato de garantizar el derecho a la movilidad de la ciudadanía con un alto grado de sostenibilidad y calidad.

Como indican Lowi (1964) y Froman (1968) a diferentes tipos de decisión corresponden determinados procesos, estructuras y relaciones entre los factores que influyen en la ejecución de la política pública. Es posible sin embargo clasificar las políticas en función de dos características relacionadas con las metas y objetivos y que están presentes en la mayoría de ellas: en primer lugar, la magnitud del cambio requerido. Los grandes cambios tienen menos posibilidades de producir respuestas positivas que los cambios graduales acumulativos. En este sentido algunos autores como Kaufman (1971), destacan que la implementación será efectiva cuando no se exija a la dependencia pública responsable ninguna reorganización drástica. En segundo lugar, el grado de conflicto o consenso en torno a la consecución de metas y objetivos, identificando Gross (1971) la participación como uno de los factores que condiciona el consenso en torno a las metas, afectando en consecuencia a la participación.

En función de estas dos características, es posible hablar por un lado de políticas con grandes cambios y consenso bajo y por otra parte de políticas con cambios menores y consenso alto. En estas últimas la implementación tiene mayores probabilidades de éxito. Cabe preguntarse si la influencia de las RIG en la ejecución de la política de transportes responde a esta disyuntiva. El análisis del objeto de estudio, con un caso como el de la creación y desaparición de la EPT, nos permitirá contrastar empíricamente la naturaleza de este cambio y el grado de consenso.

### 3. METODOLOGÍA

Como estrategia de investigación para el estudio de la cuestión problematizada, se utiliza el estudio del caso. Los estudios de caso constituyen una estrategia de investigación frecuente en la Ciencia Política (Anduiza, 2009, pág. 69) y se caracterizan por investigar una única unidad de análisis, de la que analizan muchas propiedades en un único momento en el tiempo, por lo que la mayoría son estudios diacrónicos, un solo caso, con evolución en el tiempo, analizando la «foto fija» del momento, y teniendo escaso valor las terceras variables. Se trata de estudios basados en una única observación para cada variable relativa a la unidad de análisis sin considerar variables temporales ni espaciales. En nuestra investigación, el estudio de caso consistirá en el estudio de una unidad de análisis desde la perspectiva diacrónica, teniendo en cuenta la evolución temporal de la unidad de análisis.

Aún no pretendiendo obtener conclusiones generalizables, sí se pretende con el análisis de la EPT conocer si las RIG pudieron tener influencia en su funcionamiento como órgano de concentración de competencias. Se pretende identificar las variables que influyeron en la EPT, para poner a prueba la teoría según la cual, en la política de transportes regional, y en concreto en la decisión de creación de la EPT y en su posterior desaparición, de entre las distintas variables, las RIG influyen como variable independiente, para a continuación validarla o refutarla y ponerla en cuestión. Cuando se utiliza la estrategia de estudio de caso, para generar hipótesis o con la finalidad de verificar teorías ya establecidas, el estudio de caso sirve para complementar una investigación comparada, proporcionando ideas y desarrollando hipótesis.

Por otra parte, debemos preguntarnos por cómo seleccionar los casos en los estudios de carácter cualitativo como el que nos ocupa, en el que por sus propias características, el estudio se referirá como decimos a un solo caso, aunque con gran profundidad y nivel de detalle. La selección revestirá gran importancia en este supuesto ya que de ella dependerá que se pueda estar razonablemente seguro de que los resultados obtenidos no sean un artificio provocado por una selección sesgada de los casos analizados (Santana, 2013, pág. 136).

La creación de la EPT como órgano de concentración de competencias y aspecto troncal de la política de transporte de viajeros en Murcia, es además, un caso de gran relevancia y repercusión social y así se destacó en la Asamblea Regional cuando en el debate sobre la actuación política del Consejo de Gobierno en Junio de 2005, el presidente del gobierno regional hizo especial énfasis en la creación de la EPT.

En el estudio se utilizarán técnicas cualitativas como el empleo de entrevistas en profundidad semiestructuradas, que nos permitirán tener conocimiento de la realidad acaecida en la fase de formulación de las políticas públicas. Mientras que en la investigación cuantitativa la operacionalización de los conceptos juega un papel determinante para la transformación de las hipótesis teóricas en proposiciones empíricamente controlables, en el presente trabajo se utilizarán conceptos de investigación cualitativa entendidos, es decir, marcos

de referencia abiertos que tienen el objetivo de orientar al investigador, hacerle más sensible a temas y problemas determinados en el curso de la entrevista, que están exentos del carácter de articulación, explicación y definición que en cambio se exige en la intención de operacionalizarlos que tiene el investigador cuantitativo.

La información utilizada en este artículo procede tanto de datos primarios, obtenidos de las entrevistas en profundidad realizadas a actores políticos y otros grupos de interés como concesionarios y técnicos de la administración, como de datos secundarios obtenidos de las Administraciones Central y Autonómica, y de la base de datos del CIS. En este sentido, se han utilizado técnicas estadísticas con datos secundarios, para conocer los escenarios que concurrieron en su momento, y que posiblemente propiciaron la adopción de dichas políticas públicas.

Así mismo, durante este trabajo se han empleado herramientas de la observación y análisis documental, que incluyen la revisión bibliográfica de diferentes documentos, así como la consulta y análisis de normativa. Por otra parte, también se han trabajado las bases de datos de diversos trabajos elaborados por la EPT, empleando tablas de contingencia para describir la situación del sector del transporte público de viajeros. Se analizan así mismo, los debates parlamentarios que tuvieron lugar cuando se adoptaron las políticas públicas de transporte de viajeros.

#### ACTORES POLÍTICO INSTITUCIONALES Y GRUPOS DE INTERÉS ENTREVISTADOS

---

**Marcos Antonio Nogueroles Pérez**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario popular, en la que se creó la EPT.

---

**Francisco Oñate Marín**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario socialista, en la que se creó la EPT. A su condición de actual senador y participante en la política de transportes como diputado regional durante el periodo de 2007 a 2012, el de mayor actividad de la EPT, una la de exconcejal del Ayuntamiento de Murcia hasta el año 2003.

---

**Cayetano Jaime Moltó**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario Mixto (Izquierda Unida), en la que se creó la EPT.

---

**Antonio Castillo Pérez**, Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia durante la legislatura de 2007-2011.

---

**Alfonso Navarro Gavilán**, Diputado en la VI Legislatura de la Asamblea Regional (2003-2007) por el grupo parlamentario socialista, en la que se creó la EPT. Concejal del Ayuntamiento de Murcia y portavoz del grupo municipal socialista durante 2010 a 2012.

---

**Esther Herguedas Aparicio**, Concejal del grupo municipal de Izquierda Unida en el Ayuntamiento de Murcia durante las legislaturas de 2007 y 2011.

---

**José Luis Sánchez Ruiz**, Director Gerente de LATBUS, una la de Presidente de FENEBÚS-Murcia.

---

**José Antonio Pacheco Méndez**, Responsable jurídico y de contratación de la EPT desde 2008 hasta su desaparición en 2012.

---

**Eduardo Contreras Linares**, Alcalde de Molina de Segura (Partido Popular) desde 1995 a 2016.

---

**Asociación de consumidores «Thader».**

---

**Asociación Murciana de Consumidores y Usuarios «Consumur».**

---

## 4. RESULTADOS

### 4.1. La creación de la Empresa Pública de Transporte en Murcia

El objetivo de la ley de creación de la EPT era «coordinar las actuaciones en materia de transporte urbano» de manera que gran parte de las actuaciones estaban orientadas a impulsar y reforzar la cooperación con las corporaciones locales. Es claro y meridiano que a mayor población, el esfuerzo de la EPT en impulsar la cooperación debiera de ser mayor, sin embargo, los esfuerzos de coordinación no siempre se han producido respecto a ayuntamientos con mayor número de población, y en consecuencia con los que mayores problemas de transporte presentan al concentrar mayor número de desplazamientos.

En los primeros años de la EPT el liderazgo no está claro, y a veces es la propia Dirección General de Transportes y Puertos la que asume el protagonismo al conceder subvenciones. Cuando en Octubre de 2008 se decide otorgar subvenciones no fue el criterio demográfico el prioritario, ya que estas ayudas fueron destinadas a conectar pedanías con pocos habitantes. Otro aspecto destacable es que de los diez Ayuntamientos subvencionados en tan sólo en uno de ellos (Moratalla) gobierna un partido distinto al que gobierna en la región, y ello a pesar de que en 2008 un 26% de los Ayuntamientos de la región, correspondían a partidos distintos al del gobierno regional. También ese mismo año 2008 se otorgaron 1.310.000€ para construcción de carriles bici y planes de movilidad urbana aplicándose el mismo criterio, si bien en esta ocasión eran diez de un total de dieciséis, los ayuntamientos con distinto color político.

Por tanto, durante la etapa de implementación «ejecutiva» no se atiende suficientemente a variables de contexto como el número de habitantes, sino que parece que priman variables de carácter político. El diputado regional Jaime Moltó, va más allá de las RIG para explicar la decisión de creación de la EPT y habla de relaciones de partido cuando señala que *«lo que hubo fue una traslación de la relación de poder en el partido que gobernaba la Región: Secretario General (Alcalde de Murcia), Presidente (del partido y del gobierno regional)»* Se refiere a una traslación de la relación del partido a la relación en los cargos de la EPT cuyo presidente era el consejero y el vicepresidente primero el alcalde Cámara, y añade *«más que las RIG las que provocaron su impulso fueron de compromisos para con inversores y desarrollos urbanísticos. Realizadas las inversiones, el Ente no tenía sentido, ya que los costes de operatividad son asumidos por las corporaciones locales, si bien disponen de desigual subvención autonómica»*.

Por ejemplo, las RIG del Ayuntamiento de Murcia con la EPT atravesaron altibajos, pero no cabe duda de que al menos durante el primer trienio, gobernando Miguel Ángel Cámara en el Ayuntamiento y Ramón Luis Valcárcel a nivel regional, el entendimiento inicial que existía entre ambos en otros tiempos, empezaba a resquebrajarse, lo que pudo afectar a que no se tuviera en cuenta la proporción entre número de habitantes. Fruto de la reunión en Mayo de 2007 entre los alcaldes del área metropolitana Murcia, Molina y Alcantarilla, se acuerda crear una comisión de técnicos para elaborar un estudio de viabilidad previo a la licitación del tranvía que una a esos tres municipios, pero en Agosto Ballesta entra en el proyecto del tranvía y se reúne con los concejales de transporte de Murcia (no acude el Alcalde Cámara) y el alcalde de Molina, este último tan interesado que pidió expresamente el apoyo del presidente regional. Incluso se plantea desde la consejería ampliar el proyecto a Las Torres de Cotillas. Desde el ayuntamiento también en el mes de Agosto se pone de manifiesto que va a dejar de subvencionar las líneas interurbanas intramunicipales (cuya titularidad corresponde a la CARM) pues tan solo le corresponde gestionar las seis urbanas, y por ellas ya asume un gasto seis veces superior al de la región, y finalmente el presidente regional interviene para afirmar que «en el año 2010 el tranvía unirá la capital con las ciudades más próximas, como Molina de Segura, Alguazas, Torres de Cotillas, Alcantarilla y El Palmar, además de La Arrixaca y el Campus de Espinardo». Posteriormente el nuevo Director de la EPT, José Guillén, afirmará en su toma de posesión que «apoya la ampliación del tranvía».

Aunque el Estado sigue siendo el articulador societal de las políticas públicas, la división entre lo público y lo privado es cada vez más difusa, siendo preciso otro tipo de gobierno que genere propicie la participación de una diversidad de actores, en consecuencia, la implementación de políticas públicas implica en cierta medida también una metamorfosis institucional, una burocratización de la política, como la que tiene lugar con la creación de organismos de concentración de competencias.

La política que llevó a la creación de la EPT gozó de un consenso serio, pues se admitía la necesidad de crear una autoridad común de transporte, y en el proceso de toma de decisiones se generaban alternativas, o se discutía cual debía ser su forma, pero no se discutía la existencia de la EPT. Se especifican sus metas y objetivos. Se tienen los recursos apropiados, el «estatuto» o norma legal de creación es preciso, hay prisas por crear la EPT, ya que en todas las áreas metropolitanas existe una autoridad común del transporte y Murcia no puede ser menos, y la oposición como vimos en el proceso de participación en el debate político fue prácticamente inexistente. Produce pues sorpresa que se malogre, y que como veremos tan solo tenga una existencia «neta» de dos años (2009-2011).

Por tanto, hay un impulso a la búsqueda de solución, pero no podemos quedarnos en la descripción del fracaso para encontrar la solución al problema. Precisamente lo normal es lo difícil, no es lo que se produce por la mera inercia, sino que cuesta que una estrategia de creación, se despliegue «ordinariamente» sin que tenga intervención ninguna circunstancia insólita y en el caso de la EPT la hubo. La política de la creación de la EPT presentaba cierta ambigüedad en sus objetivos motivada por la necesidad de dotarla de carácter flexible. Esto en opinión del actual Senador Oñate le confirió cierta vulnerabilidad como lo demuestra el hecho de su fácil supresión: *«si un órgano que desde el punto de vista objetivo se ve tan necesario hubiese tenido todas las*



*condiciones de herramientas jurídicas, de aceptación por parte de los organismos a coordinar, de acierto en las decisiones que se hubiesen ido tomando, si todo eso hubiese estado digamos de sobresaliente, se hubiera hecho un órgano imposible de suprimir y sin embargo se suprimió y se suprimió sin demasiada polémica».*

La implementación ordinaria de una estrategia como la de la EPT, con el déficit apuntado de participación como se ha expuesto, es lo verdaderamente difícil y en su evolución lo podemos observar. Sobre la falta de participación también se pronuncia el diputado Moltó para referirla concretamente a la fase de decisión indicando que *«La fase de decisión fue parcial. Pues se abordó sin la necesaria participación de los operadores públicos y privados, tanto estatales como locales. La intermodalidad fue ignorada en su práctica (...) el Transporte por carretera absorbió el debate y recursos de un debate más amplio».*

El alcalde de Molina, Eduardo Contreras, también considera insuficiente la incorporación de los municipios cercanos como Alcantarilla o Molina en el proceso consultivo inicial, quedando también bastante al margen la Federación de Municipios. Parece que el diseño de arriba hacia abajo encontró bastantes dificultades, al implementar una política en la que debían implicarse actores que no habían sido correctamente involucrados en el proceso decisorio.

En el análisis de entrevistas se admite que la creación de la EPT es una buena idea. Por ejemplo el presidente de «CONSUMUR» considera que *«Un instrumento de coordinación como éste, resultaba necesario. Por tanto, la decisión de su creación era necesaria».* Por tanto, se reconoce la pertinencia de su creación, pero nada más, porque se critica casi unánimemente la implementación, con las excepciones del Presidente de FENEBUS que afirma que *«Existió una estrecha coordinación entre el Sector y la Administración en ambas etapas.»* y del técnico de la EPT, que admite que se hubiera conseguido una mayor presencia si se hubiera dispuesto de mayor presupuesto, *«Si a la EPT se le hubiese dotado, desde el primer momento, de un presupuesto acorde a la finalidad y objetivo que con la misma se pretendía alcanzar, los resultados se hubieran hecho palpables rápidamente»* refiriéndose ambos a la implementación.

Incluso se critica también la forma de diseñar la decisión, cuando el diputado Navarro señala que la fase de decisión *«como un proceso anárquico, desordenado y exento de sentido común (...)»* y que *«Se desaprovechó la ocasión para configurar un auténtico órgano de cooperación entre las Administraciones en materia de Transportes. (...) sin haber hecho previamente un análisis profundo de la situación de la Ordenación del Transporte Terrestre. Cuando se aprobó la creación de la EPT no existía una ley de Ordenación de Transporte Terrestre en la Región».*

## 4.2. Las RIG como origen del desencuentro respecto al modelo de transporte

Durante su primer trienio de vida, 2006-2009, la EPT se comporta como un foro de debate sin proyección pragmática alguna, en la que se pasa de una estrategia *top down* de lo que parecía una decisión sólidamente fundada con la creación mediante la Ley 3/2006, a una estrategia *bottom up*, cuando tras esa creación no hay nada detrás más que el resultado de la creación de un ente «fantasma». Como se puso de relieve al formular la política, siendo el transporte una materia en la que campa a sus anchas la concurrencia competencial de distintos niveles gubernamentales, lo que planteó no pocos problemas de consolidación legal y jurisprudencial, se lanzó una ley de creación pero no se esperó a contar con una ley que fundamentara las competencias de los niveles de gobierno regional y local, es decir, hay norma para la creación de una autoridad común, pero no hay norma para la fundamentación de las funciones que se van a atribuir a ese Ente Regional. Ni siquiera hay un grupo de trabajo que estudie con rigor técnico cómo canalizar el juego de fuerzas entre los ámbitos competenciales regional y local que operan en los órganos de gobierno de la EPT.

Durante el segundo trienio se llevó a cabo la asignación de recursos, disponiéndose de una partida presupuestaria que se destina a la realización de objetivos. Es la etapa en la que se pasa a la acción, en la que con sendas órdenes de Marzo y Diciembre de 2010, se adoptan diversas iniciativas para favorecer la eficacia del transporte y para fomentar su uso. Se corresponde con los años comprendidos entre 2010 y 2012. Acción al menos en la práctica, pues en opinión del senador Oñate, el carácter deliberativo de la entidad siempre estuvo presente en la implementación y *«es lo que lo hizo un órgano tan vulnerable, en un órgano que podía aconsejar, pero no podía imponer, y bueno... sabemos cómo es la administración, aquí cada uno le gusta ser autoridad en su territorio».*

Asistimos en consecuencia a una demora en la implementación de la estrategia de creación y funcionamiento efectivo de la EPT. Como indica Cruz (1999), toda decisión y ejecución tienen una dimensión temporal. Las políticas, al enfrentarse a las restricciones impuestas por el entorno, al cambio de prioridades de los grupos demandantes-afectados, comportamientos adversos de los burócratas encargados de ejecutar

celularmente la política, o incluso a la modificación de la orientación general del gobierno en turno, cambios ocurridos al interior de las características constitutivas del problema público, así como situaciones imprevistas, determinan en mucho cómo una política diseñada y decidida con «el mejor» curso de acción, puede no ser ejecutada según lo previsto. Una política, la de creación de la EPT, que se diseña en 2006 y que sin embargo no entra en funcionamiento efectivo hasta el 2009, y formalmente hasta el 2010 como veremos con el traspaso «efectivo» de funciones.

Dentro del segundo trienio correspondiente a la implementación ejecutiva, el año 2011 se inicia con un remanente de ejercicios anteriores por importe de 678.820,21€, resultante de la compensación del exceso del gasto corriente con base a el defecto de gasto en subvenciones de capital, y la Ley de Presupuestos Regional para 2011 asigna a la EPT un total de 5.139.500€ en concepto de subvenciones corrientes.

En primer lugar la norma presupuestaria no incluye en el presupuesto administrativo de la EPT publicado en el BORM núm. 301, la cuantía de las subvenciones de capital, y sólo contempla los ingresos y gastos de las operaciones corrientes. Esta necesidad se detecta a la vista del informe de auditoría que expresamente indica que la EPT ha recibido subvenciones de capital durante 2011 por importe de 750.000€. Sin embargo, a la vista del presupuesto publicado para 2012, que hace referencia al de 2011, tampoco esa cifra sería correcta y la cuantía que realmente se destinó a subvenciones de capital en la EPT en 2011 fue de 1.000.000€.

También hay errores en las cifras de operaciones corrientes. El informe indica que la EPT ha recibido subvenciones corrientes por importe de 4.139.500€, un millón menos de lo presupuestado. Además indica que los gastos corrientes han sido de 864.633,44€, cuantía superior a la prevista en el presupuesto publicado que es de 760.500€, pero que en uno y otro caso supone para 2011 un aumento de los gastos de personal, concretamente del 8,47% si atendemos a las cifras publicadas en el diario oficial. También atendiendo lo allí publicado, hay un aumento de los medios materiales del 32,34%.

Estas divergencias en las cifras de subvenciones de capital, de las que directamente se olvida la Ley de Presupuestos de 2011, y que tras el análisis se sitúa realmente en 1.000.000€, son consecuencia probablemente de los errores en el presupuesto respecto a las subvenciones corrientes, 5.139.500€, un millón más de lo que realmente percibe la EPT en 2011.

Pero partiendo de ese importe real de 4.139.500€, la EPT concede subvenciones a LATBUS por importe de 3.442.480,94€ y al Plan «Papi» por importe de 20.536,88€. La subvención de LATBUS deriva del contrato programa de 3 de Diciembre para la implantación del Unibono Municipal que establece un máximo anual de 1.738.123,39€, según se indica en el informe «*como compensación por el impacto económico y la disminución de ingresos que el nuevo sistema tarifario pueda suponer en el conjunto de la explotación de las concesiones MUR-092, MUR-093 (interurbanas regionales) y la concesión de titularidad municipal (interurbanas intramunicipales del Ayuntamiento)*».

Sin embargo, ese importe se supera hasta los 3.442.480,94€ por que tras la reunión de la Comisión Mixta del Contrato Programa de 21 de Julio se afirma que el Ayuntamiento ha reducido las subvenciones para las concesiones municipales, pasando de casi nueve millones a cinco doscientos mil, con lo que para no repercutir esa cantidad en el usuario y que el logro del unibono municipal flamantemente conseguido por la EPT no diera al traste, se acuerda abonar al grupo LATBUS 2.880.479,50€ adicionales a las cantidades ya previstas en el contrato programa. Las cantidades, como en el caso del contrato programa y las reuniones de la comisión mixta, se abonan en el seno de unas reuniones bilaterales entre las administraciones regional y el grupo LATBUS por lo que en consecuencia, no se debaten en el foro de los órganos de gobierno de la EPT. No se debate en el Consejo de Administración, pero tampoco en el Consejo Asesor, pues ni siquiera estaba constituido al no existir los Estatutos.

Este acuerdo aparte de en la Comisión Mixta, se fraguó mediante reuniones con el Concejal de Transportes del Ayuntamiento de Murcia, ya que, según destaca en la entrevista con él mantenida, respondiendo a otra pregunta sobre si otros factores aparte de las RIG influyeron en la creación y desaparición de la EPT, señala que se llegó a un acuerdo entre Ayuntamiento y CARM para que asumieran cada administración el 50% del déficit de tarifa de LATBUS, incluyendo líneas municipales.

*Aparte de las Relaciones Intergubernamentales, ¿Valora Vd. algún factor que influyese en su creación? ¿Y en su desaparición?*

*Bueno, durante mi mandato empezaba a asomar la crisis económica, pero no creo que influyera tanto la crisis en su desaparición como la falta de dotación económica para su funcionamiento. Me explico... las concesiones urbanas siguen hoy en día subvencionándose, no sé concretamente si por la administración regional, o por el Ayuntamiento, pero siguen recibiendo dinero público.*

*No digo que la falta de dotación económica no viniera motivada por la crisis, que también, sino que considero decisiva la irrupción del tranvía, un medio de transporte que costaba al Ayuntamiento 10 millones de euros anuales, y que había que financiar sin dejar de lado a las concesiones urbanas, de manera que el tranvía absorbía casi todas las posibilidades de financiación. Por eso, Cámara quería que la Comunidad Autónoma contribuyese a hacer frente a ese déficit, quería no slo que contribuyese con el 50 % de la financiación de la concesión urbana, (algo que conseguimos tras negociar con ellos) sino que quería además que ese 50 % fuese extensivo también al tranvía, algo a lo que se negaron en la Comunidad Autónoma, al ser un proyecto municipal tal y como se diseñó.*

Esta respuesta pone de manifiesto por una parte, que el cumplimiento del contrato programa que, en cuanto a financiación, señalaba claramente que el transporte público en el municipio de Murcia cuesta 10.479.082,39€ de los cuales el Ayuntamiento pone 8.390.959€ mientras que la CARM pone 2.088.123,39€, se asume por las administraciones municipal y regional al 50 %, lo que resulta corroborado por el informe de auditoría y los medios de comunicación que destacan la noticia en plena «batalla intergubernamental», asumiendo la EPT un importe de 3.742.480,94€ adicional al inicialmente previsto, si bien 300.000€ se pagarán a LATBUS en 2012. Simultáneamente las dificultades económicas de LATBUS continúan y entra en concurso voluntario de acreedores.

Pero además, y lo que es más importante para esta investigación, junto al juego de otras variables que por el contexto económico de crisis, podrían haber influido en el funcionamiento de la EPT, y en consecuencia a la larga en la eficacia del transporte, se destaca la importancia decisiva que tuvieron las RIG en el triángulo de actores privados, regionales, y locales, para el cumplimiento de los objetivos de la EPT en cuanto a coordinación se refiere, ya que este acuerdo supuso varias cosas:

- En primer lugar, teniendo en cuenta la composición monocolor del parlamento no sólo en la etapa de creación de la EPT sino también ahora durante su funcionamiento, la ausencia de conflictos entre partidos a nivel parlamentario se desplazó a la organización interna del partido hegemónico tanto a nivel regional como local, con disputas oligárquicas que se llevaron al terreno institucional en forma de desacuerdos sobre el apoyo presupuestario al grupo LATBUS, que recordemos era la concesionaria por excelencia tanto a nivel regional como local.

El alcalde Cámara sabía que el tranvía y su proyecto conllevaba un importante esfuerzo para las arcas del Ayuntamiento, y necesitaba que la CARM se implicara económicamente, pero en esa disputa oligárquica se siente respaldado y con fuerza para forzar situaciones límite, pues en el barómetro de elecciones locales para 2011 «Ciudad de Murcia» elaborado por el CEMOP, refuerza su liderazgo manteniendo su buena imagen entre los murcianos tras 16 años de gobierno en el Ayuntamiento, con una nota media que supera el aprobado (5,3 en general y un 6,8 entre los votantes del PP). Además, un 95 % de los entrevistados lo conocen y consideran que su gestión es buena o muy buena por el 46,1 % de los entrevistados.

Sin embargo, tenía el terreno electoral allanado, pero no el de las RIG con el Ayuntamiento, y el llamamiento para que la CARM (EPT) asumiera el 50 % acordado también respecto al tranvía, fue respondido con una clara negativa por el Consejero, lo que llevó incluso a que el Director Gerente formulase posteriormente alegaciones críticas al contenido del PMUS realizado por el Ayuntamiento y al modelo del transporte que giraba una vez más en torno al tranvía.

- En segundo lugar, supuso que el tranvía, pieza importante en el juego de las RIG como señalamos, fuera un tranvía localista, en vez de metropolitano, como le hubiera gustado incluso a algunos responsables municipales entrevistados.
- Y en tercer lugar, ese desencuentro respecto al modelo de transporte entre los responsables autonómicos y municipal, fue ya insalvable en lo sucesivo y supuso un punto de inflexión en la trayectoria de la EPT dando al traste con su proyecto estrella «Unibono Regional», que pretendía conseguir el objetivo establecido por la Ley referente al marco tarifario común. La falta de acuerdo se trasladó también a las instituciones, como reconoce incluso el presidente de FENEBUS-Murcia al ser preguntado sobre si cree que las RIG influyeron en la desaparición de la EPT, destacando que «La crisis económica provocó, básicamente, la desaparición de la EPT, al igual que ocurrió con otras Entidades, porque su mantenimiento suponía unos costes fijos que se consideraron suprimibles por parte de la CARM. Al mismo tiempo, estábamos asistiendo a un notable distanciamiento entre Comunidad y Ayuntamiento de Murcia en muchas políticas.».

Por otra parte, la cantidad de 270.422,13€ que también se abona a LATBUS en 2011 corresponde a la reunión de la Comisión Mixta de 28 de Diciembre donde se argumenta que hay un déficit de tarifa derivado de la simplificación correspondiente a 2010 que el ayuntamiento no ha asumido, ya que solo ha abonado 396.256.81€ faltando 270.422,13€ por lo que la EPT decide asumir dicha cantidad autorizándose por Orden del Consejero de 30 de Diciembre de 2011.

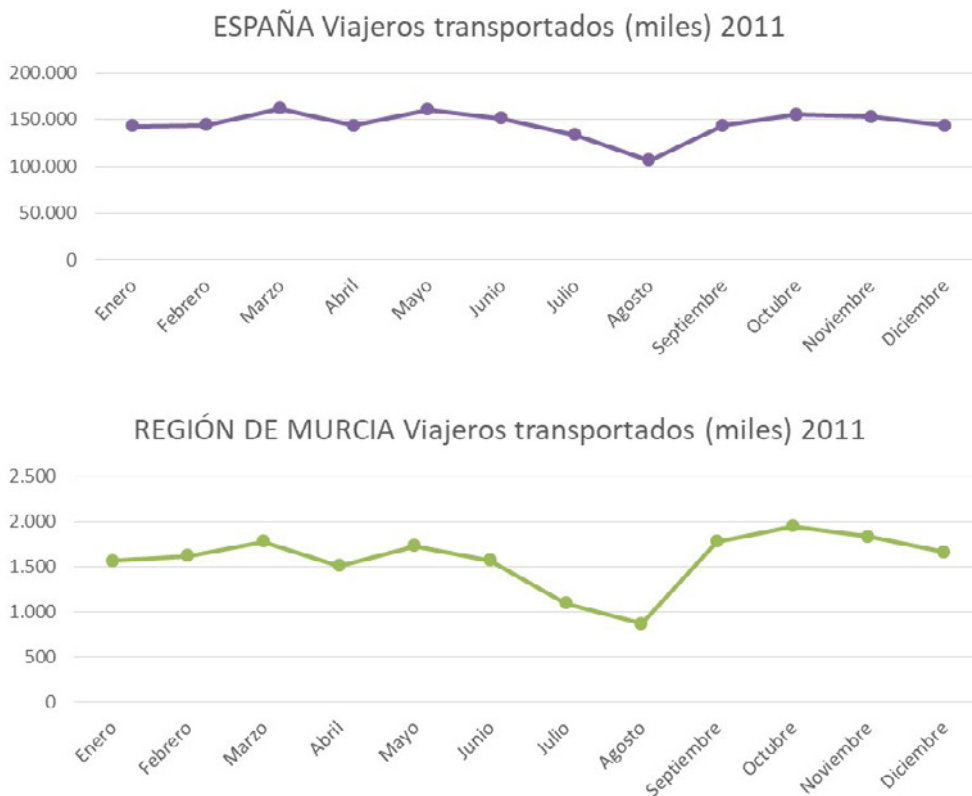
Pero a pesar de ello, la EPT no cesa en su empeño de conseguir que el unibono regional fuese una realidad, y para ello el 1 de Mayo pone en marcha con una subvención de 20.536€ a la empresa «Autobuses de Lorca Bartolomé Muñoz S. L.», responsable de las concesiones urbanas en Lorca, y expresa un año más su deseo de extenderlo a Cartagena y el resto de municipios de la Región, hablando de «acuerdos de intenciones» con los municipios del área metropolitana, Molina, Santomera, Alcantarilla, Alguazas y las Torres de Cotillas. Por primera vez se contempla, aunque sea mediante un protocolo de trabajo que prevé la constitución de una comisión de trabajo, y cuando aún están incompletos los esfuerzos de unificación, la integración modal con el ferrocarril de vía estrecha.

También se otorga subvención a la empresa «Transportes Urbanos de Cartagena, S. A.» para la implantación del Unibono en Cartagena, si bien de la cuantía total se justificaron solo 20.780,87€, previéndose el resto de la subvención por importe de 29.219,13€ para años posteriores.

La EPT sigue también fomentando el uso del transporte público, en cumplimiento de sus objetivos más genuinos, y así se pone en marcha la implantación experimental del préstamo de bicicletas en el «laboratorio» de la universidad, se sigue con la representación de la obra teatral de «El autobús», se edita una nueva edición del atlas del transporte, se reparten libros en el transporte público el día del libro, y se participa como todos los años en la semana de la movilidad. La EPT se integra el 1 de Abril a la EMTA, después de que en 2010 fuera propuesta para su incorporación y admitida por el comité ejecutivo. Se intenta convocar de nuevo las ayudas del Plan «Papi» pero esta vez no hay liquidez en tesorería y se anula la convocatoria.

Las actuaciones de fomento del transporte público dan resultado con un segundo aumento consecutivo en el número de usuarios del transporte público a nivel regional, un aumento que es superior al registrado a nivel nacional.

GRÁFICO 1. EVOLUCIÓN TRANSPORTE VIAJEROS ESPAÑA/MURCIA 2011



Fuente: INE.

Se demandaba en el debate parlamentario que se diese voz a los representantes en materias relacionadas con el transporte en los órganos de gobierno de la EPT, incorporando representantes de urbanismo, medio ambiente, organizaciones sociales y económicas, y ello porque en la mayoría de estudios de transporte se entiende cuanto menos que las políticas públicas de movilidad deben estar relacionadas con la planificación territorial y urbana, por lo que como novedad se contrata un servicio de asesoramiento y consultoría en ingeniería e infraestructura de transportes para el estudio y análisis de los efectos de las actuaciones urbanísticas de los ayuntamientos que afecten al transporte.

La apuesta por las nuevas tecnologías sigue siendo prioritaria para la EPT y así, se presenta una nueva aplicación denominada «Urban Step» con la que ya cuentan otras ciudades en España, y que permite localizar la ubicación de paradas y el tiempo de llegada del autobús en tiempo real, sin embargo, esto no impide que se inicie la segunda fase del proyecto de paradas de última generación ampliándose el número de paradas que disponen de los servicios con objetivos similares a los que proporciona la aplicación, reservándose el Time: Bus para paradas de mayor afluencia.

Así mismo, se firma un protocolo con empresa de telefonía para la implantación del servicio NFC a fin de permitir el pago del unibono por móvil, un servicio que fue puesto en marcha de forma experimental en el 2010. Además, el proyecto «Ebus» para la prioridad semafórica inteligente iniciado el año pasado, fructifica en los municipios de Cartagena (21 de Febrero) y Lorca (28 de Marzo).

Aunque el presupuesto administrativo previsto para 2012 por la Ley Regional es de 4.169.500€, sensiblemente superior al previsto para 2011, el 2012 es un año de gran conflictividad para LATBUS, que a los problemas económicos con sus trabajadores que ya empezaron a plantearse en la primera fase de existencia de la EPT, sumaba los derivados de haberse quedado fuera del modelo de transporte municipal, con el impacto del tranvía compitiendo con sus líneas más prósperas, fundamentalmente la línea 39 del campus de Espinardo, aunque también con la 22 de Molina de Segura. El Ayuntamiento intentó despejar el camino para que el tranvía no sufriera merma de viajeros en los tramos donde coincidía, incluso con la total oposición del Alcalde de Molina, que se resistió en su momento a que los viajeros tuvieran que bajarse al llegar a la parada de entrada a Murcia para tomar a continuación el tranvía. Al final se respetó el paso de autobuses aún coincidiendo con el tranvía, si bien en el caso de la línea 39 se intentó que el itinerario no coincidiera con el paso del tranvía por la avenida Juan Carlos I.

Su exclusión del modelo de transporte municipal, no hizo sino agravar su delicada situación económica, que derivó en varias huelgas en las que se planteaba un constante conflicto entre LATBUS, con las administraciones regional y local. Si conflictuales eran las relaciones para la CARM con LATBUS, también lo son para el Ayuntamiento que ya da por amortizadas sus relaciones amistosas con el grupo, y prepara la licitación de sus concesiones cuya adjudicación a pesar de haberse anunciado para antes, no se produce sino a principios de 2013. Así pues, las relaciones en el triángulo de actores no son fluidas, y repercuten incluso en las oligarquías del partido que ostenta el gobierno autonómico y local, donde, con las elecciones recientes, se reproducen las luchas que tienen lugar en la arena del transporte.

La red por tanto se convierte en inestable, con multitud de interacciones a distintos niveles regional y local con LATBUS. Mientras la sintonía entre el Consejero y el Alcalde no existe, sí fueron fluidas en el segundo nivel de interacción entre el Director Gerente y el Concejal, como nos aseguró este último en la entrevista practicada. A esta red conflictual e inestable que propicia un inadecuado funcionamiento de las RIG, también alude la Concejal del grupo municipal «Izquierda Unida» en el Ayuntamiento de Murcia, Esther Herguedas, cuando se refiere a los factores intervinientes de la desaparición de la EPT, para señalar que:

*«Los desencuentros con el Ayuntamiento de Murcia fueron fundamentales en la disolución de la entidad. Recordemos que el Ayuntamiento, puso en marcha el tranvía (que se comía el presupuesto municipal en transportes y fué un fiasco total al desaparecer las expectativas de desarrollo urbanístico de la zona norte). Además, ante los continuos problemas económicos de la empresa LAT, el Consistorio, con una torpe gestión por parte del concejal de transportes, sacó por su cuenta un concurso para el transporte en el casco urbano. El Ayuntamiento de Murcia abandonaba así a la mayor parte de la población del municipio, la residente en pedanías, y dejaba al Gobierno Regional como único responsable del transporte interurbano. Los recortes en forma de supresión de líneas (aunque eufemísticamente se hablaba de reorganizar el servicio) y la subida de precios no se hicieron esperar».*

Con el movimiento de sillas derivado de las elecciones de 2011, parece que esta tendencia de alejamiento con el Ayuntamiento de Murcia de la que habla la Concejal, se atenúa con los nuevos responsables

de la Consejería y de la EPT, Antonio Sevilla y Luis Lorente, si bien las políticas continuaban cada una en su dirección y descoordinadas por la ausencia de un proyecto global de transporte metropolitano, no ayudando el contexto de austeridad motivado por los coletazos de la crisis, y las continuas dificultades de LATBUS referidas por la Concejal. La sensación de un final cercano se apodera de la EPT durante este año 2012. Junto a las RIG apuntadas como principal variable explicativa de los malos presagios para la EPT, la Concejal Herguedas deja entrever que la crisis fue una variable interviniente en su desaparición:

*«En cuanto al trabajo que tendría que haber realizado esta entidad y que ya hemos comentado (planificar, coordinar, intermodalidad, billete único, movilidad sostenible) nada se hizo en 6 años, y nada se iba a hacer al llegar la crisis. No tenía sentido mantener una entidad en estas condiciones.».*

Pero además la red se convierte en conflictiva porque falta acuerdo en los problemas y sus soluciones, y porque no se busca el bien común, existiendo desacuerdo en el planteamiento del problema y también en la forma de resolverlo, ya que mientras el Ayuntamiento no atiende a las demandas de LATBUS y sigue adelante con la decisión de no renovar la concesión, la empresa acude a la CARM que se muestra más receptiva a encontrar una solución mediante nuevas aportaciones.

**TABLA 1. SUBVENCIONES A OPERADORES OTORGADAS POR EPT 2012**

BENEFICIARIO	DESCRIPCIÓN	IMPORTE SUBVENCIÓN PENDIENTE	COMENTARIO
<b>LATBUS</b>	Contrato-Programa común a las concesiones MUR 092 y 093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Simplificado, de fecha 3-12-2010. Anualidad 2012.	1.860.655€	Justificada por el beneficiario el 18-12-2012. El 19-6-2013 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
<b>LATBUS</b>	Contrato-Programa común a las concesiones MUR 092 y MUR 093 por el que se establece la implantación del Sistema Tarifario Eficiente, de fecha 15-10-2012.	920.564€	Fecha fin de justificación 1-2-2013. El 27-5-13 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
<b>TRANSPORTES URBANOS DE CARTAGENA, S. A.</b>	Convenio de Colaboración para el fomento y mejora del transporte público universitario durante 2011 y 2012 en el municipio de Cartagena.	75.000€	Fecha fin de justificación: 31-1-2013. el 27-5-2013 se informa favorablemente aprobar memoria justificativa.
<b>AUTOBUSES URBANOS BARTOLOMÉ MUÑOZ, S. L.</b>	Convenio de Colaboración para el mantenimiento durante el ejercicio 2012 del sistema tarifario simplificado en los servicios de transporte público regular de viajeros por carretera prestados en el municipio de Lorca.	13.000€	Fecha fin de justificación: 31-1-2013. Con fecha 9-5-2013 la DGTP requiere al beneficiario para que presente la justificación. Según alegaciones la DGTP iniciará expediente de reintegro.
<b>TOTAL</b>		<b>2.869.219€</b>	

Fuente: Informe de auditoría EPT 2012.

Así pues, LATBUS recibe durante 2012 un importe de 3.082.678,15€ en concepto de subvenciones, de los cuales, 1.860.655,44€ corresponden a las cantidades previstas para 2012 del unibono municipal derivado de la comisión mixta del contrato programa de 3 de Diciembre de 2010, 301.459,20€ corresponden a la liquidación también del contrato programa correspondientes a 2011, y 920.563,51€ se destinan a la denominada implantación del Sistema Tarifario Eficiente de 15 de Octubre, o también conocido en los medios de comunicación y opinión pública como «tarifazo» con el que se pone fin a la huelga, y se hace patente el tono concertador en la actitud de la CARM frente al perfil activista o regulador del Ayuntamiento en sus interacciones con el operador.

En Julio se celebra el que sería uno de los últimos consejos de administración de la Entidad, antes de su disolución, y el Consejero hace un balance «generalmente bueno» de la situación transcurrida hasta la fecha. Como también se deduce del informe de gestión, en un contexto de recientes cambios y crisis económica, la EPT ya no goza de la frenética actividad de otros años, y se convierte en un órgano de marcado perfil burocrático que se limita a hacer las tareas que se le asignan. Y así se destacan aspectos como el número de quejas tramitadas o el número de autorizaciones de transporte escolar o de transporte de obreros que se han otorgado. Estas tareas estaban tan identificadas con la «gestión cotidiana» y tan «interiorizadas» por la «caja negra» de la DGTP que las tramitaba antes de la creación de la entidad, que puede considerarse como uno de los detonantes en los que el sentimiento de rechazo de los funcionarios hacia la externalización que conllevaba la EPT, se hizo más patente.

También se destaca por el Consejero la «eficiente gestión presupuestaria del 94 %» llevada a cabo. Hay que destacar sin embargo que según se ha podido comprobar, en el informe del Tribunal de Cuentas referido a 2012, «se pone de manifiesto, el bajo porcentaje de autofinanciación de las empresas públicas regionales y la consiguiente elevada dependencia financiera que presenta el sector público empresarial» respecto a la Administración Autonómica. En el caso de la EPT, como hemos podido observar, la dependencia con la Consejería es prácticamente total. Esto una vez más se traduce en la falta de liderazgo «distintivo» de la EPT respecto al de la Consejería con la que está a veces confundida e inescindiblemente unida, lo que es entendible por razones innatas a su propia creación, pero además supone que es percibida por el resto de actores como una prolongación de la Consejería, que es quien verdaderamente adopta las decisiones en un año difícil en el que está en juego la supervivencia económica de la operadora más importante por el número de viajeros, LATBUS.

La falta de coordinación en el transporte interurbano y urbano es en opinión del presidente de la organización de consumidores y usuarios CONSUMUR una de las razones por las que se decide crear la EPT, pero además el objetivo de coordinación de las corporaciones locales que se atribuye a la entidad, no fue precisamente un ejemplo a seguir, como se puede observar en la contestación a las preguntas formuladas.

- *¿Considera que las relaciones entre las administraciones intervinientes explican la decisión de crear la EPT? ¿Cree que esas relaciones influyeron en su posterior desaparición?*

*«Entiendo que tanto en un caso como en otro, la respuesta es sí. Se trataba de coordinar el transporte urbano e interurbano y necesariamente requería de la clara voluntad (política, sobre todo) para que ello fuera posible. Igualmente, es lógico que el impulso de dichas Administraciones son, al mismo tiempo, quienes empujan con sus decisiones y falta de credibilidad, ganada a pulso, la desaparición de la EPT.»*

- *¿Fue la EPT el instrumento adecuado para mejorar la coordinación de las corporaciones locales en materia de transportes?*

*«No cabe la menor duda, que no fue así. Disponían de más recursos humanos y medios económicos que superaban realmente las expectativas que de ella se esperaba. Una fuente de inspiración de lo que no debe hacerse en materia de (des)coordinación de un servicio público, precisamente con gestión privada.»*

La idea de la necesidad de una gestión pública del servicio de transporte también es enfatizada por el alcalde de Molina del Segura en esa época, Eduardo Contreras: «Hay temas que debe controlar directamente la administración como son las políticas de transporte, ya que cualquier problema vinculado con el servicio del autobús, como la frecuencia, puntualidad o calidad del servicio es demandado directamente a los representantes de las administraciones locales».

La empresa considera que las pérdidas de 20.000€ diarios que según sus estimaciones sufría la explotación, no estaban siendo compensadas por las distintas administraciones, que venían demorando la aprobación del Plan de Viabilidad desde principios de 2012 de manera que tras un tenso e interminable intercambio de escritos entre el Director de la EPT, y los dueños del grupo LATBUS, Ángel Jiménez y José Luis Sánchez, este último también con un poder reforzado como Presidente de la asociación mayoritaria de empresas de transporte de viajeros, FENEBUS-Murcia, acuerdan suspender el contrato programa de simplificación tarifaria de 3 de diciembre de 2010, y aplicando consecuentemente el cuadro vigente con anterioridad a 2010, que con las pertinentes actualizaciones, se traduce en el impopular aumento de tarifas que llega a alcanzar los 2,15€ desde los 1,35€ que se pagaba por el billete de líneas coordinadas.

El aumento de hasta casi un 60 % del precio del billete era el precio que había que pagar por la descoordinación y por el fracaso de las RIG entre los actores políticos y privados que participan en la política de transporte. La reacción de los actores político institucionales no es la misma. Las relaciones conflictuales en el triángulo de actores no desaparecen. LATBUS está convencida de que su problema económico es el problema de las instituciones, pues en su opinión se trata de mantener un servicio no retribuido ante la ausencia de una decisión política que permita aliviar la excesiva carga económica que soporta, y ante la indiferencia del Ayuntamiento presenta más de mil firmas en las que los usuarios reclaman que se establezcan las bonificaciones al billete de autobús, dando prioridad a este servicio. Las firmas se presentan a la EPT y también al Alcalde, aunque en el escrito se indica que considera al Ayuntamiento como el principal destinatario de sus reivindicaciones, «*dado que su colaboración resulta fundamental para proceder a atender las peticiones ciudadanas*».

La EPT, sin embargo, tiene interés en regularizar la situación por lo que finalmente cede y acuerda dar por resuelto el contrato programa de 2010, si bien para, como indica en su informe, «*establecer un nuevo sistema de títulos bonificados que facilite el acceso a un servicio tan esencial como es el transporte público en autobús, (...) a los efectos de reducir el coste que para la administración pública y las empresas concesionarias supone el mantenimiento de este servicio en el actual contexto económico*». Es el sistema tarifario que ahora se denomina «eficiente», que entra en vigor el 8 de Octubre y que consiste en otorgar nueva subvención de 920.564€.

Pero este apoyo económico no viene solo. El Plan de Viabilidad señalaba que además de un aumento de tarifas, era preciso acometer la reordenación del mapa de concesiones, y por ello la EPT afronta la puesta en marcha del Plan de Reestructuración de Líneas, un plan que tiene por objeto mejorar la eficiencia y eficacia del transporte, «*evitando solapamientos y duplicidades*» entre líneas.

El Plan es contestado también desde la oposición municipal y en el Pleno celebrado con ocasión de su aprobación por la EPT, el grupo socialista, al considerar que supone una lesión del derecho fundamental a la «*accesibilidad y a la libertad de movimiento de personas*» plantea una moción para:

- «*Instar a la CARM a que urgentemente adopte las medidas oportunas para restablecer el transporte público en aquellos barrios o pedanías que han perdido este servicio tras la puesta en marcha del Plan de Optimización de Recursos del Transporte Público.*
- «*En caso de que la CARM no ofrezca una solución a esta situación urgente, que el Ayuntamiento de Murcia asuma con sus recursos el servicio de transporte público en los barrios y pedanías que se han quedado aislados (...).*».

El último consejo de administración de la EPT se celebra el 6 de noviembre de 2013 y en él se aprueba por unanimidad realizar la propuesta a la CARM para la extinción de la EPT conforme su normativa, y también se aprueba la constitución y composición de la comisión liquidadora de la EPT. El 27 de diciembre, el Presidente de la CARM aprueba la supresión de la EPT que surte efectos el 1 de enero de 2013. No se hacen esperar las opiniones acerca de las razones de su desaparición, pero en casi todos los entrevistados aparece la variable de las RIG como una de las variables explicativas.

Incluso el Director adjunto de LATBUS también alude directamente a la «*desgastada y hostil relación de administraciones y concesionarios*» y al rechazo de los entes municipales a la cesión de competencias a niveles de gobierno superiores, como probables causas de la supresión de la EPT, y así lo expresa en un artículo que publica pocos días después del consejo de administración en el que se acuerda la disolución.

La mención a las RIG como causa de la desaparición de la EPT es muy clara en las entrevistas realizadas a los diputados Oñate, Navarro, y Moltó, aunque este último las hace extensivas a las relaciones con los operadores privados. El diputado Navarro se refiere en la entrevista a «*la impericia y la incapacidad para el diálogo y el entendimiento*» como otras variables que también pudieron influir en su desaparición, pero en el fondo se trata de consecuencias de las RIG. Además destaca «*(...) la soberbia institucional de los promotores y el equipo gobernante, incapaz de recoger y hacer participar singularmente en la constitución del proyecto a agentes sociales tales como las organizaciones vecinales, grupos ecologistas o sindicatos, negándoles una auténtica participación institucional, profesional y social en el proyecto.*».

Por su parte el diputado Oñate, hace especial énfasis en el tranvía como detonante de esas malas relaciones: «*sé que hubo tensiones importantes sobre todo con el municipio de Murcia sobre qué cantidad y qué líneas se bonificaban o se dejaban de bonificar, y ya digo, la irrupción del tranvía que rompe todas las esta-*



*dísticas económicas del sistema de transportes porque aquello vino con un sobrecoste, vino además con una entrada que para hacerlo entrar con suavidad como recordará durante unos meses era gratis, y con un canon importantísimo que lo seguimos pagando en la actualidad, un canon de la bonificación del transporte que hace seguramente que en el municipio de Murcia se quieran recoger pues cuantas más ayudas mejor porque creo recordar que hablábamos en aquellos tiempos de 9 millones € de canon que era una cantidad... con un peso decisivo sobre el presupuesto municipal muy significativa en el gasto corriente... una "herida" importante.»*

Ambos aluden a la improvisación que también caracterizó la estrategia de la EPT, y esa impericia de la que habla del Sr. Navarro, se concreta en algo que se constató con el análisis de los debates parlamentarios, la ausencia de norma legal previa habilitante que permitiese sentar las bases para el posterior funcionamiento de la EPT, a la que se refiere en la entrevista. Algo que también destaca el Sr. Oñate, que se refiere a que «(...) se crea el órgano antes que la función... se crea la empresa pero no hay un marco legislativo regional» y esta circunstancia está también en la forma en que terminó con la entidad «(...) si ha sido fácilmente sustituible entre comillas es porque la falta de una legislación que amparara la existencia del propio órgano y le diera unas competencias, pues de inspección, de ejecución (...)» de manera que si hubiese existido esa regulación previa «la supresión de esa entidad tendría que haber sido un problema grave, y sin embargo se disolvió de un plumazo (...)».

El Presidente de Consumur alude igualmente a las RIG, aunque cuando se pronuncia sobre la eficacia de la EPT para el transporte y afirma que «Ha resultado ser un instrumento incapaz de rentabilizar, a pesar de todos los medios con los que contaba. Incompetente para dar respuesta a los graves problemas de un transporte de calidad en la región. Incapaz de solucionar y coordinar adecuadamente los transportes urbanos e interurbanos en un municipio como Murcia que acapara más del 25% de la población regional. Incapaz de gestionar un transporte metropolitano, así como de influir en la nefasta política que un ayuntamiento como Murcia desarrolló con la implementación de un tranvía innecesario y que solo resulta beneficioso para una empresa».

A nivel local las opiniones no son diferentes, incluso por encima de opciones políticas. Y así la concejal Herguedas habla de la cuestión competencial, un asunto relacionado con las RIG, y afirma que «(...) es fundamental (...)» si bien «Finalmente, (...) se resolvió mediante una Ley (2015) una vez disuelta la entidad», mientras el concejal de transportes es más claro cuando afirma sin duda que las RIG influyeron, como ya indicamos. El Sr. Castillo sólo se refiere de manera tangencial a la crisis económica como variable interviniente, y en especial la matiza refiriéndola a «falta de dotación económica para su funcionamiento»: «(...) durante mi mandato empezaba a asomar la crisis económica, pero no creo que influyera tanto la crisis en su desaparición como la falta de dotación económica para su funcionamiento. (...) las concesiones urbanas siguen hoy en día subvencionándose, (...)». También menciona el tranvía como otra variable a tener en cuenta: «considero decisiva la irrupción del tranvía, un medio de transporte que costaba al Ayuntamiento 10 millones de euros anuales, y que había que financiar sin dejar de lado a las concesiones urbanas, de manera que el tranvía absorbía casi todas las posibilidades de financiación».

Por el contrario, tanto desde dentro de la EPT como desde la perspectiva del beneficiario de sus políticas, la opinión es bien distinta, y la responsabilidad en su desaparición recae en motivos económicos, concretamente en el caso del Sr. Pacheco se alude a la falta de tiempo y presupuesto, motivada esta última por las reducciones del gasto público, y en el caso del Director Gerente de LATBUS, que aunque alude al «notable distanciamiento entre la CARM y el Ayuntamiento (...)» cuando se le pregunta por los factores que influyeron en su desaparición responde: «La crisis económica, que se llevó por delante varios Entes Públicos de la Región de Murcia.»

Resulta llamativo que mientras todos los actores entrevistados destacan con mayor o menor intensidad el papel que las RIG jugaron en la creación de la EPT, a la hora de explicar su desaparición haya diferencias entre los actores político institucionales, que también creen que las RIG podría ser una variable explicativa, y entre los actores privados, que consideran que apuntan a la crisis y la austeridad presupuestaria como motivos de su desaparición. Es cierto que este motivo también es aludido por el técnico de la EPT entrevistado, aunque es comprensible en atención a su perspectiva externa respecto al triángulo de actores en el que tuvieron lugar las RIG.

El presidente de FENEBUS destaca en cuanto a la creación que:

*«El origen estuvo en la armonía de las relaciones de las diferentes administraciones para crear un nuevo organismo que coordinase las competencias en materia de transporte. Una prueba es que el alcalde de Murcia era el Vicepresidente de la EPT.»*

Es decir, admite el protagonismo de las RIG, pero cuando habla de la desaparición señala que:

«Después de muchos años de conversaciones entre las Administraciones y el Sector, se acordó que Murcia debía contar con una estructura de gestión del transporte a similitud de lo que ya estaba ocurriendo en otras importantes zonas de nuestro País y en donde se estaba demostrando que el transporte funcionaba mucho mejor.».

En esta misma línea el técnico de la EPT preguntado por si las RIG explican la creación de la EPT señala que:

*«No influyeron en su posterior desaparición. Las relaciones entre las administraciones que conformaban la EPT, una vez finalizado el proceso de adhesión de todos los municipios de la Región, eran buenas. Todos los Ayuntamientos de la Región querían colaborar en una mejor coordinación y gestión del transporte público de viajeros en autobús que se ejercía bajo sus competencias y eran sabedores del aspecto positivo que para ello suponía formar parte de la EPT, especialmente por lo que al aspecto económico se refería, ya que, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tenía más capacidad para dotar de presupuesto a esta Entidad y, con ello, favorecer la inversión en mejora del transporte público de viajeros en autobús de los diferentes municipios integrados en la EPT.».*

Por el contrario los actores político institucionales son unánimes en la opinión contraria, incluso al margen de cuestiones de partido, pues la opinión del propio concejal de transportes es clara:

*«Sin duda, de hecho se llegó a un acuerdo con la totalidad de los Ayuntamientos de la Región, sin embargo el Ayuntamiento de Murcia fue el último en adherirse por su resistencia a ceder competencias en las concesiones urbanas que gestionaba. En el momento en que me hago cargo de la Concejalía en 2007, ya está puesto en marcha el tramo cero “experimental” del tranvía, y el municipio apostaba claramente por el tranvía como modelo en torno al que estructurar el sistema de transporte urbano.».*

*Claramente esas relaciones influyeron en la desaparición. Como digo, la integración de todos los municipios se produjo formalmente pero no de forma efectiva, ya que no se produjo la cesión de competencias de las líneas urbanas a favor de la EPT.».*

También la opinión de los usuarios del transporte, a través de su Presidente, Roberto Barceló Vivancos va en la misma línea de explicar tanto la creación como la desaparición con base a las RIG:

*«Entiendo que tanto en un caso como en otro, la respuesta es sí. Se trataba de coordinar el transporte urbano e interurbano y necesariamente requería de la clara voluntad (política, sobre todo) para que ello fuera posible. Igualmente, es lógico que el impulso de dichas Administraciones son, al mismo tiempo, quienes empujan con sus decisiones y falta de credibilidad, ganada a pulso, la desaparición de la EPT.».*

Pero la opinión del diputado regional y posteriormente concejal Alfonso Navarro, es todavía más rotunda cuando señala que *«Sin ninguna duda (...) tanto en la decisión de su constitución (EPT) como en el proceso que dio lugar a su posterior desaparición, jugó un papel importante la relación (desacuerdo o discrepancias) interinstitucionales, y su definitiva gestión por parte de quien mayor responsabilidad tenía, que era la Administración Regional.».* Por otra parte, su compañero de partido, el también diputado regional Francisco Oñate, dejaba entrever el papel secundario de la crisis económica en la desaparición de la EPT cuando alude a *«la sensación de despilfarro de las administraciones y eso en muchos casos tiene una traducción meramente aritmética, es decir, cuantos organismos... cuanto personal... y efectivamente la empresa del transporte forma parte... pudiera ser uno de los sacrificios, una de las ofrendas que hiciera el gobierno, que es una ofrenda estadística, para no sacrificar otros organismos en los que pudiera tener más interés (...)»* para destacar más adelante que *«hubo organismos, muchos que todavía hoy sobreviven y son menos necesarios».*

La existencia de una autoridad común de transporte se considera una importante necesidad por parte de Eduardo Contreras, alcalde de Molina, a pesar de la experiencia fallida: *«Es necesaria una Autoridad común de transporte, pero debe dotarse presupuestariamente desde la Comunidad Autónoma, aunque los municipios tengan que aportar, pero debe organizarse desde arriba».*

Las RIG son uno de los rasgos característicos de la nueva gobernanza, que tiene una dimensión política, centrada en la participación de actores ajenos a la administración en la toma de decisiones públicas, y una dimensión administrativa, en la que tiene lugar la coproducción de los actores. La Implementación conlleva la creación de estructuras institucionales diseñadas como instrumentos para la distribución de recursos en las que existen áreas específicas de carácter estratégico cuya importancia se define por el porcentaje de gasto público, pero en las que también existen las dimensiones política y burocrática.

El análisis de las RIG deja claro que ante una cuestión problemática se produce una alineación partidista que resulta ser el factor decisivo al optar por una alternativa u otra, en consecuencia, las RIG están estrechamente ligadas a las relaciones de poder, de «quién manda».

## **5. DISCUSIÓN: ¿POR QUÉ FALLÓ LA POLÍTICA DE TRANSPORTE EN LA REGIÓN DE MURCIA?**

### **5.1. Buena estrategia de comunicación pero consenso insuficiente**

La implementación de la EPT contó con una estrategia mediática bien diseñada con el fin de disminuir la oposición de los agentes participantes y de los grupos políticos, aumentando la aceptación y el consenso en torno a sus objetivos. Estuvo bien diseñada, pero sólo eso, pues puede observarse en las entrevistas cómo la estrategia no se correspondió con una sensación de confianza en la necesidad de su creación, con cierto recelo entre los funcionarios de la DGTP, entre los «street level bureaucrats» encargados de lograr sus objetivos, o cuando menos en algunas de las herramientas de que se dotó a la EPT para la consecución de sus fines. Realmente la EPT estuvo rodeada de poca convicción en la necesidad de su creación, con resistencias al cambio desde las estructuras institucionales, sobre todo a la cesión de competencias.

A ello hay que unir la escasa participación de los municipios alejados del área metropolitana de Murcia.

Por otra parte, la implementación «heredó» un déficit importante de participación en la fase de formulación, con la ausencia de las organizaciones sindicales en el proceso de creación, lo que se tradujo en una fragilidad en el proceso de evolución hacia la consecución de sus objetivos. La identificación de los problemas por los actores con intereses en el proyecto, aunque conlleve dar un paso atrás que pueda entenderse como un obstáculo, se traduce en un reforzamiento del consenso que hace que la implementación tenga más posibilidades de éxito. ¿Podría estar este déficit entre las razones para la dificultad de cumplir con el objetivo de «proponer al Consejo de gobierno la elaboración del Plan de Transporte de Viajeros» que no llegó a ver la luz en los años de existencia de la EPT?

### **5.2. Ausencia de una planificación estratégica de transportes**

Toda estrategia de implementación conlleva la necesidad correlativa de realizar previamente una planificación estratégica correctamente diseñada, que fundamente un proyecto global de transportes, y así ha sucedido a nivel comparado en otras experiencias a las que se ha hecho referencia, como el Plan de Transportes del gobierno valenciano, que vincula a los municipios actuando el gobierno autonómico de forma subsidiaria. Pero además, como hemos indicado, la necesidad de contar con un plan de transportes ha sido históricamente una constante para los distintos gobiernos a nivel regional. Sin embargo, los antecedentes en el año 2000 con la elaboración del Plan Integral de Viajeros de la Región de Murcia, o con el Plan Director de Transportes del año 1984, no han servido para incentivar la elaboración del anhelado plan durante los años de existencia de la EPT y ello a pesar de ser una de las funciones que la Ley de creación atribuye al Consejo de Administración.

### **5.3. La pretendida flexibilidad en su creación se convierte en improvisación**

Este fallo de implementación podría ser una consecuencia del anterior, y también de la inexistencia de una labor previa de estudio y análisis. En el debate político vimos cómo se procedió a la creación de la EPT sin que anteriormente existiera un grupo de trabajo que estudiara los problemas de coordinación del transporte regional, como sin embargo sí existió en el caso asturiano, y sin que las cuestiones como las funciones y tareas a ejercer por cada nivel gubernamental, estuviesen claramente delimitadas por medio de la existencia de una normativa previa, siendo trascendental para una materia como el transporte en la que existe una comunidad de fines derivada de la concurrencia competencial de varios entes. ¿Bajo qué amparo legal se

incluyeron las competencias en un ente autonómico para decidir sobre cuestiones referentes a concesiones de titularidad municipal?

Esto pudo entenderse al principio como una pretendida flexibilidad que dotaba de cierta agilidad a su funcionamiento, pues se entendía que la relación causa efecto entre poner en marcha una autoridad común de transportes y el aumento de las estadísticas de utilización del transporte público iba a ser inexorable, pero, cuando se profundiza en la modernización de concesiones sin que se haya producido el traspaso de funciones desde la DGTP, cuando se persigue la unificación tarifaria sin que exista un proyecto global para el transporte regional, o cuando en cuestión de meses y de forma desprogramada se promueve la adhesión de ayuntamientos ajenos a los ámbitos de actuación metropolitanos, y a los núcleos de concentración de las demandas de transporte, lo que se transmite es cierta sensación de improvisación.

#### **5.4. Carencia de medios y recursos materiales e inexistencia de representación ponderada económicamente en sus órganos de gobierno**

En la política de transportes, la observación empírica del estado en movimiento y en concreto la creación de un organismo especializado como la EPT, nos da una idea de cómo la CARM se propone intervenir para fomentar el uso de transporte público, pero esa dimensión cualitativa debe ir acompañada de la cuantitativa, de los medios o recursos. Desde dentro de la EPT se admite que no se dotó con los suficientes medios a la entidad.

Pero además la creación de una nueva organización con una estructura plural en la dirección ejecutiva, integrada por los 45 ayuntamientos adheridos, es algo más que la mera creación de un aparato burocrático y supone una clara invitación a que esa multiplicidad de actores vean correspondida su participación mediante una representación económica ponderada. La implementación conlleva determinar los medios más directos para alcanzar los objetivos, y centrar la atención no tanto en la creación de la estructura organizativa para ejecutar el programa como en su funcionamiento.

¿Acaso se recogió en los Estatutos de la EPT, siquiera sea potencialmente, pues no se llegaron a elaborar, que el voto de Ayuntamientos como el de Murcia, sería ponderado como compensación a su baja representatividad? El CES ya indicó en 2005 que no se consideraba oportuno fijar la participación de Ayuntamientos y CARM en la Ley de presupuestos sino que sería más adecuado hacerlo en los Estatutos, y aunque hubo tiempo para ello, no se llegaron a aprobar en los seis años de existencia.

¿Es razonable equiparar el voto de una de las áreas metropolitanas de mayor envergadura a nivel nacional como la de Murcia, con el de Ayuntamientos correspondientes a núcleos o subsistemas urbanos dispersos sin servicio de transporte y alejados de las áreas supralocales de prestación?

#### **5.5. Mal funcionamiento de las RIG en una red de actores conflictual**

Como hemos indicado al analizar la evolución de la EPT, la apuesta del ayuntamiento de Murcia por un tranvía localista en lugar de metropolitano, el excesivo protagonismo de las relaciones políticas con la exigencia de que la CARM participara al 50 % en su costosa financiación para aliviar la deuda municipal, supuso un punto de inflexión en las RIG entre los actores autonómico y local, y los problemas económicos del operador principal de líneas interurbanas y urbanas, con una clara dependencia institucional y acostumbrada a que el poder de decisión estuviese en pocas manos, pero a su vez clave en la consecución de objetivos primordiales para la EPT como la unificación tarifaria, convirtió a la red de actores en una red conflictiva, que a la postre se tradujo en la principal brecha de implementación que dio al traste con las expectativas generadas con la EPT.

Dos son los mensajes claros que pueden derivarse de la experiencia de la EPT: el primero, que la Ley por sí misma no es requisito suficiente para garantizar el éxito en la implementación de una política pública, y menos aún cuando es una norma que nace debilitada sin un proyecto global y una norma de base que la respalde y la segunda, que la organización pública, instrumento para la implementación, no se encuentra aislada de su entorno, y del juego de las RIG en la red de actores responsables de esa implementación. En un contexto como el actual en el que bajo criterios de gobernanza el Estado es necesario pero no suficiente, las Administraciones Públicas tienen el reto de responder a los principios constitucionales de los que se deriva el derecho a la movilidad en las aglomeraciones urbanas, en cuanto que servicio esencial a la ciudadanía, desde un prisma en el que se fomente la participación de todos los actores en el proceso de decisión pública.

Por tanto las RIG no solo se constituyen como una variable explicativa de la creación de la EPT sino que además atendiendo a su evolución, los problemas de funcionamiento en la red de actores diseñada, contribuyen a explicar igualmente su desaparición. En la investigación realizada se ha puesto de manifiesto que la creación, funcionamiento y desaparición de la EPT tuvo una gran relevancia y repercusión social, y puede considerarse como un caso típico que después de ser analizado con la suficiente profundidad permite afirmar que la modernización, mejora y eficacia de un sistema de transporte depende de la creación de una autoridad común, que, superando las barreras competenciales existentes, permita la actuación coordinada de los actores y el adecuado funcionamiento de las RIG.

La modernización del sistema de transporte público mediante la creación de una autoridad común sigue siendo una preocupación actual, formando parte de la agenda política en la actualidad. En este sentido, en Marzo de 2018 la Mesa del Transporte constituida por el Ayuntamiento de Murcia para afrontar la transformación del modelo de transporte ha planteado la posibilidad de asumir la titularidad de todas las líneas que circulan en el municipio, tanto en el casco urbano como en pedanías, mejorando la eficacia del modelo de transporte dotándolo de la necesaria coordinación que posibilite la anhelada unificación tarifaria.

## RESULTADO DE ENTREVISTAS REALIZADAS A ACTORES

Como se indicó en el apartado de metodología referente al tipo de datos y técnicas a utilizar, se han realizado entrevistas en profundidad y semi-estructuradas a diversos actores implicados que han sido seleccionados por su interés en relación con los objetivos de la investigación.

Las entrevistas en profundidad se realizaron mediante la remisión del guión de preguntas contenido en el apartado 3.4, y fueron respondidas por escrito en la mayoría de los casos, y en menor medida de forma oral. También se realizaron entrevistas semi-estructuradas. En unos casos y otros se considera oportuno y de interés para el lector, facilitar el acceso a la transcripción íntegra de las mismas haciendo clic aquí: [https://www.dropbox.com/sh/ovf1lokowffotvl/AAB2SPy0wAtGK7V\\_ICn-BLZKa?dl=0](https://www.dropbox.com/sh/ovf1lokowffotvl/AAB2SPy0wAtGK7V_ICn-BLZKa?dl=0).

## BIBLIOGRAFÍA

- ANDUIZA PEREA, E. (2009): "Metodología de la Ciencia Política", en *Cuadernos Metodológicos*, núm. 28. Madrid: CIS, 2.ª ed. revisada.
- BAILEY, S. and MOSHER, E. (1968): *The Office of Education Administers a Law*. Syracuse (Nueva York): Syracuse University Press.
- CHAQUÉS BONAFONT, L. (2004): *Redes de políticas públicas*. Madrid: Centro de Investigaciones Sociológicas.
- DERTHICK, M. (1970): *The influence of federal grants: Public assistance in Massachusetts*. Harvard University Press.
- FROMAN, L. A. (1968) "The categorization of policy contents" en RANNEY, A. (ed.): *Political Science and Public Policy*. Chicago: Markham.
- GROSS, N., GIACQUINTA, J. B. and BERNSTEIN, M. (1971): *Implementing Organizational Innovations*. New York: Basic Books.
- HERNÁNDEZ MARTÍN, M. (1988): "El Transporte en España: notas sobre la nueva regulación del subsector de transporte público de viajeros", en *Moneda y Crédito*, núm. 186, págs. 23-39.
- HJERN, B. and PORTER, D. O. (1981): "Implementation structures: a new unit of administrative analysis", en *Organization studies*, vol. 2, núm. 3, págs. 211-227. DOI: <https://doi.org/10.1177/017084068100200301>.
- KAUFMAN, H. (2017): *The limits of organizational change*. Routledge. DOI: <https://doi.org/10.4324/9781315132945>.
- LOWI, T. (1972): "Four systems of Policy, Politics and Choice", en *Public Administration Review*, vol. 32, núm. 4, págs. 298-310. DOI: <https://doi.org/10.2307/974990>.
- MENZEL, D. (1981): "Implementation of the federal surface mining control and reclamation act of 1977", en *Public Administration Review*, vol. 41, núm. 2, págs. 212-219. DOI: <https://doi.org/10.2307/3110076>.
- MOLNAR, J. and ROGERS, D. L. (1979): "A comparative model of interorganizational conflict", en *Administrative Science Quarterly*, núm. 24, págs. 405-425. DOI: <https://doi.org/10.2307/2989920>.
- CRUZ, C. N. (1999): "El Reto Público de la Implementación" en *Estudios Políticos*, núm. 21, págs. 113-135.
- O'TOOLE, J. R., LAURENCE, J. (2000): "Research on policy implementation: Assessment and prospects", en *Journal of public administration research and theory*, vol. 10, núm. 2, págs. 263-288. DOI: <https://doi.org/10.1093/oxfordjournals.jpart.a024270>.
- PRESSMAN, J. and WILDAVSKY, A. (1973): *Implementation: How Great Expectations in Washington Are Dashed in Oakland*. Berkeley: University of California Press.
- SANTANA LEITNER, A. (2013): *Fundamentos para la investigación social*. Madrid: Alianza Editorial.

SUNDQUIST, J. (1969): *Making Federalism Work*. Washington, D. C.: Brookings.

VAN METER, D. S. and VAN HORN, C. E. (1975): "The policy implementation process: A conceptual framework", en *Administration & Society*, vol. 6, núm. 4, págs. 445-488. DOI: <https://doi.org/10.1177/009539977500600404>.

## RECURSOS VIA WEB

Blog de Modernización de la Administración Pública. <http://www.modernizacionadministracionpublica.blogspot.com.es>.

EMTA BAROMETER OF PUBLIC TRANSPORT IN METROPOLITAN AREAS. <http://www.emta.com>.

Página web del Ministerio de Fomento. Observatorio Transporte Viajeros por Carretera. <http://www.fomento.gob.es/NR/rdonlyres/F667D69B-62F1-4ED2-A041-8FAD5F69C07D/109393/ObservatorioViajerosOfertayDemandaenero2012.pdf>.

Consejo Económico y Social de Murcia. [http://www.cesmurcia.com/publicac\\_COM.htm](http://www.cesmurcia.com/publicac_COM.htm).

European Commission. Eurostat.

EUROPA - Estadísticas y encuestas sobre la UE.

Urban mobility - Transport. [http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study\\_id=4065](http://www.eltis.org/index.php?id=13&lang1=en&study_id=4065).

Consejo Regional Estadístico. CREM - INFORMACIÓN ESTADÍSTICA ECODATA.



## RAMIÓ, Carles: *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*

### RAMIÓ, Carles: *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*

Raúl Enrique Rigo

Ministerio de Economía, Provincia de Buenos Aires (Argentina)  
rigoraulenrique@gmail.com

#### NOTA BIOGRÁFICA

Máster en Gestión Pública en América Latina (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2018). Graduado en Alta Dirección (Instituto de Altos Estudios, Universidad Austral, Argentina, 2009). Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, 1993). Asesor del Ministro de Economía de Buenos Aires y del Senador Provincial ante el Congreso Nacional. Especialista en Gestión Financiera Gubernamental orientada a resultados y en innovación pública.

---

#### RESUMEN

Recensión del libro de Ramió, Carles, *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los libros de la Catarata, 2019, 176 páginas.

#### PALABRAS CLAVE

Administración pública; inteligencia artificial; seguridad jurídica; innovación; valores públicos.

---

#### ABSTRACT

Review of the book from Ramió, Carles, *Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público*. Los libros de la Catarata, 2019, 176 pp.

#### KEYWORDS

Public administration; artificial intelligence; legal certainty; innovation; public values.

En su prolífica obra, el Profesor Carles Ramió Matas se ha referido, en varias ocasiones, a una tensión que suele plantearse con frecuencia en los ámbitos públicos de muchos países: por un lado, la necesidad de fortalecer los principios de eficiencia y flexibilidad en la gestión pública, promovida —entre otros— por las visiones próximas a la Nueva Gestión Pública; por otro, la importancia de mantener el apego a los principios burocráticos, postulado próximo y afín a los cuerpos de empleados y sindicatos públicos. Esta tensión se generaría porque estos principios burocráticos, que tienen un rol clave como garantes de la institucionalidad y la seguridad jurídica, suelen ser arietes —al mismo tiempo— de intereses burocráticos y sindicales corporativos para obstaculizar los procesos de reforma de la administración pública, bloqueando la innovación y demorando la incorporación de tecnología en las rutinas administrativas de la administración pública. En definitiva, pareciera que los beneficios de la eficiencia y la eficacia en la gestión de los asuntos y servicios públicos «mueren» a manos de los presuntamente anquilosados principios postulados por Maximilian Karl Weber a principios del siglo xx.

En este contexto, el libro “Inteligencia artificial y administración pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público”, del Profesor Ramió, propone –en clave política e institucional– ponderar los avances de la inteligencia artificial y de la robótica como enormes posibilidades para consolidar –en el sector público– un nuevo modelo de cultura y administración pública que provoque la renovación tanto de la cultura administrativa imperante como de los modelos de gestión (burocrático, gerencial y de gobernanza). Sigue postulando el Profesor Ramió que dicha renovación debería tratar de potenciar –mediante la aplicación plena de los principios burocráticos– la inteligencia institucional de unas organizaciones públicas vigorosas, capaces de erradicar el clientelismo y la corrupción. Eso permitiría avances en términos de transparencia y calidad de los servicios públicos que se brindan a los ciudadanos.

La adopción de la inteligencia artificial y la incorporación de robots en la administración pública planteada en términos gerenciales y prácticos es, sin lugar a dudas, el aspecto más original de la aportación del Profesor Ramió tendiente a modelar una administración pública capaz de interactuar con un mundo cuyos paradigmas políticos, sociales y económicos están cambiando de manera vertiginosa. En efecto, autores como Max Tegmark, Elon Musk o Steven Finlay han delineado interesantes y similares perspectivas respecto de la transformación del mundo de los negocios al incorporar la inteligencia artificial y la robótica en el mundo empresarial.

El libro “Inteligencia Artificial y Administración Pública: Robots y humanos compartiendo el servicio público” se estructura en 10 capítulos en los que se reflexiona y se realizan aportaciones en tres ámbitos: uno más abstracto o conceptual, otro más pragmático o gerencial y, el más inquietante –según mi parecer– el ámbito tecnológico.

Los aspectos conceptuales se abordan en los capítulos 1 (“La smartificación y robotización de la administración pública”), 2 (“La renovación de los modelos de gestión y de la cultura administrativa”), 3 (“Un nuevo modelo organizativo para la administración pública”), 8 (“La gobernanza pública de la inteligencia artificial y de la robotización”) y 10 (“La organización del futuro empleo en la administración pública: robots y humanos compartiendo el servicio público”). En este ámbito *conceptual* el profesor Ramió aborda la cuestión de la necesaria renovación de los modelos de gestión existentes (burocrático, gerencial y de gobernanza) y, en particular, de las culturas administrativas asociadas a cada uno de ellos. En tal sentido, reflexiona y propone un nuevo modelo organizativo de la administración pública formateado sobre once principios generales. Mencionamos sólo algunos de ellos, para transmitir el espíritu de la propuesta: «orgullo por defender los valores públicos y por trabajar en el sector público», «autogestión en el marco de la jerarquía», «más visión política y más complicidad con la política», «profesionalización y lucha contra el clientelismo», «sencillez frente a lo complejo», entre otros. Principios que, señala Ramió, perfilarán «una administración pública líquida, abierta, colaborativa pero sólida, predecible y constante».

Estos principios fundantes de un nuevo modelo organizativo de la administración pública promoverían, a su vez, nuevos principios que deberían regir el empleo público del futuro. En su prospectiva, el profesor Ramió postula, entre otros, los siguientes: empleados «abiertos a la introducción de la inteligencia artificial», empleados capaces de «asumir con naturalidad que robots y humanos van a trabajar conjuntamente» y de «abordar con solvencia los nuevos puestos profesionales vinculados a la inteligencia artificial y a la robótica».

Para terminar de perfilar el modelo de administración pública del futuro, el libro hace una enumeración de las tareas típicamente burocráticas que podrían ser asumidas por robots: gestión administrativa de expedientes de tramitación burocrática, mantenimiento y limpieza, gestión de redes organizativas y muchas más.

Por último, el Profesor Ramió reflexiona que la gobernanza **pública** del desarrollo de la smartificación y de la robótica es una condición *sine qua non* del desarrollo del nuevo paradigma público. En tal sentido, identifica la necesidad de que los algoritmos de la inteligencia artificial sean diseñados con cautela, en particular aquéllos que manipulan los datos sensibles para las personas y así evitar marginaciones, sesgos u opacidades en el accionar de la administración pública. Para ello, se propone la creación de una agencia gubernamental, de naturaleza regulatoria, capaz de evaluar dichos algoritmos y de asegurar condiciones mínimas de transparencia. En definitiva, se considera que las administraciones públicas deberían cumplir un rol decisivo para promover la industria de la robótica y de la inteligencia artificial, regulando su desarrollo e impacto tanto en la esfera pública como en la privada.

Las aportaciones en el plano *tecnológico* son –según mi criterio– un aporte sumamente original. Además, confieren a la obra un *allure*, ciertamente, de ciencia ficción próxima e inquietante, y nos anticipan un mundo público diferente y pletórico de oportunidades para la sociedad, que nos espera a la vuelta de la



esquina. Los capítulos que se ocupan de este tema son el 4 (“La robotización de la burocracia”), el 5 (“La smartificación y robotización de la gestión”), el 6 (“La smartificación de la gobernanza público-privada”) y el 7 (“La smartificación de la gobernanza política y social”).

Dice el Profesor Ramió: «La automatización y la inteligencia artificial representan los catalizadores tecnológicos para lograr la calidad institucional y el buen gobierno desde una perspectiva burocrática» porque facilitarían la aplicación objetiva y no discrecional de los principios burocráticos a las rutinas públicas. Esta afirmación destaca el rol crucial, como ya se ha dicho, que nuestro autor asigna a dicho modelo burocrático de gestión pública para que un país pueda ofrecer seguridad institucional y jurídica. Pero también nos recuerda que la burocracia puede ser «altamente contaminante y tóxica» cuando invade e inmoviliza las administraciones públicas.

Así, se propone la (taquillera) idea de **Gestión Pública 4.0** caracterizada por la delegación de las actividades transaccionales a las nuevas tecnologías inteligentes para, de esa manera, optimizar la gestión y gobernanza públicas y fortalecer la inteligencia y la transparencia institucionales.

La calidad institucional y el buen gobierno conllevan la necesidad, señala el libro, de aplicar también los lineamientos de la smartificación tanto a la gestión de las redes complejas de gobernanza como a la gobernanza política y social. Además, se razona que liderar la automatización de los procesos (un inevitable paso hacia la smartificación y la introducción de la robótica en el mundo público) conlleva múltiples dificultades. Sobre esta cuestión –enorme desafío para las organizaciones públicas que deciden modernizarse para dar respuesta a las crecientes demandas que plantean la política, la sociedad y la economía– haré una reflexión más abajo.

En el plano *gerencial*, el capítulo 9 (“El empleo público: desaparición y creación de nuevos perfiles profesionales”) del libro del Profesor Ramió completa el ejercicio de prospectiva detallando los puestos y perfiles de profesionales públicos que podrían desaparecer. También se identifican aquéllos menos plausibles de ser reemplazados por robots.

El proceso que se anticipa tiene la dinámica propia de las épocas de cambio de paradigma por lo que mientras, seguramente, desaparecerán al menos diez tipos de tareas rutinarias, se crearán nuevas tareas, en especial aquéllas derivadas del proceso de smartificación, de la robótica, de la internet de las cosas, de la impresión 3D, entre otras disciplinas.

Por último, se postula que la revolución de la inteligencia artificial generará cambios substanciales no solamente en la organización del empleo público sino también en los sistemas tradicionales de organización del sistema político e institucional, enfatizando en la necesidad de asegurar el liderazgo político de los procesos de participación ciudadana a fin de garantizar los principios de la democracia y la libertad.

## ¿CÓMO PUEDE UNA ORGANIZACIÓN PÚBLICA IMPLEMENTAR UN PLAN DE AUTOMATIZACIÓN DE PROCESOS ADMINISTRATIVO-BUROCRÁTICOS?

Se señaló más arriba que la automatización y robotización de las rutinas administrativas constituirían uno de los primeros retos para las administraciones públicas que se embarcara en procesos de reforma, innovación y de incorporación de tecnología. En tal sentido, se propone en este apartado destacar y discutir sobre las condiciones y criterios de éxito que el Profesor Ramió identifica para este reto.

Como en cualquier proyecto de envergadura (y ése sería el caso del que nos ocupa en este apartado) los incentivos de los actores que participan en el proceso son claves para el éxito (o el fracaso) del proyecto. Así, los líderes políticos de las organizaciones públicas bien podrían preguntarse cómo asegurar una buena probabilidad de éxito en esta procelosa empresa y, en particular, cómo garantizar que los buenos resultados obtenidos contribuyan a afianzar la institucionalidad, la seguridad jurídica y la equidad. Una respuesta a esta inquietud podría ser esbozada a partir del análisis, en particular, de cuatro de los ya aludidos «Once principios generales sobre los que debería asentarse la nueva administración» que desarrolla Carles Ramió Matas en el tercer capítulo de la obra que estamos comentando.

Entonces, sostener estos cuatro principios daría a políticos, ciudadanos y funcionarios públicos los incentivos necesarios para promover y respaldar la adopción de la inteligencia artificial y de la robótica en las administraciones públicas. A continuación, destacaremos esos cuatro principios rectores de la acción reformadora de la administración pública y haremos un acotado aporte a la discusión sobre sus condiciones de aplicabilidad.

**Principio 1. La administración pública puede dar respuestas creativas a las nuevas demandas de la sociedad**

El Profesor Ramió señala que «...hay que reformular el discurso para que quede claro que la administración pública es creativa e innovadora... (que los empleados públicos) trabajan para defender el bien común y el interés general en tiempos convulsos socialmente». Esta expresión parece orientada –en especial– para los propios empleados públicos, para empoderarlos en el ejercicio de su función; considero, no obstante, que los primeros en estar convencidos de esta afirmación deberían ser los líderes políticos de las administraciones públicas, frecuentemente enredados en «mixed-feelings» respecto del rol de la administración pública y de cómo gestionarla en pos del bien común.

**Principio 2. Se deben fortalecer los principios burocráticos (en el sentido weberiano del término) pero los burócratas no son los aliados del proceso de reforma de la administración pública**

En segundo lugar, el mismo libro se refiere a la «Smartificación y robotización de la gestión» subrayando lo siguiente: «El problema reside en que las administraciones públicas poseen procesos administrativos poco racionales y se considera que antes de la digitalización hay que realizar una labor de reingeniería... que genera) resistencia al cambio entre los empleados». Creo que en este punto, en las administraciones públicas, el escenario se presenta, frecuentemente, al revés: la ingeniosa burocracia suele ejercer su resistencia volviéndose exquisitamente purista (de las normas, de los procesos y de los procedimientos), justamente, para boicotear las innovaciones y desgastar a las autoridades que las impulsan. Los burócratas resisten persuadiendo a temerosos ministros y secretarios de estado de que la «complejidad de la cosa pública» exige lentitudes, prudencias, pruebas piloto «acotadas» y un abanico de razonables «palos en la rueda» a cualquier iniciativa que proponga alguna innovación. Entonces, lo que debe comprender el líder político –en segundo término– es que una propuesta de reforma de la administración de envergadura siempre es disruptiva del *statu-quo* de las burocracias públicas. Por ello, debe encontrar aliados (en el resto del arco político y en la sociedad) para llevar adelante su cometido con prestancia. El desafío de la reforma (y el del grado de movilización de los eventuales aliados) es, en este sentido, doble porque, por un lado, es necesario –como ya se ha manifestado– rescatar o revitalizar algunos principios propios del weberianismo (la meritocracia o el apego a las normas, por ejemplo) para reasegurarnos la deseada seguridad jurídica y la imparcialidad burocrática garante de igualdad de acceso de la población a los beneficios del progreso tecnológico y económico. Pero, por otro lado, la incorporación de innovaciones como la robotización, la smartificación y el gobierno electrónico darían un tiro de gracia a las interesadas (y corporativas) interpretaciones de Weber que suele hacer la burocracia estatal y acicatearía su reacción negativa a los cambios propuestos.

**Principio 3. La sociedad quiere participar en los procesos de decisión pública y ser tenida en cuenta en el diseño y evaluación de políticas públicas**

En tercer lugar, aparece el tema de las redes de política pública, de la participación ciudadana y de la gobernanza. En particular, cobran creciente visibilidad los reclamos –a veces inorgánicos o desordenados, aunque persistentes– de «republicación, remunicipalización y reinternalización» de los servicios públicos tercerizados o privatizados. El Profesor Ramió, hace en su libro, una reflexión muy sugestiva: «Todo parecería indicar que es un movimiento ideológico impulsado por los gobiernos locales bajo el mando de una nueva izquierda de carácter populista. Pero esto no es del todo cierto ya que el catalizador de este movimiento han sido los desproporcionados costes económicos y la mala calidad de la gestión privada de los servicios públicos locales». Y, luego se cita a Colomer (2016): «...ante problemas difíciles y en sociedades complejas, la democracia directa y participativa degenera en populismo». Ambas reflexiones, miradas en conjunto, servirían –a mi juicio– para sensibilizar al líder político en una tercera cuestión clave: la necesidad de lograr una razonable gobernanza sobre el proceso de participación ciudadana para mantener, simultáneamente, el incentivo de la ciudadanía a apoyar el proceso de reforma y a conducir la participación pública dentro de carriles efectivos. Una nueva cita del libro mencionado del Profesor Ramió resulta ilustrativa: la «remunicipalización de servicios públicos previamente tercerizados o privatizados», por ejemplo, no es un mero devaneo

de la izquierda política sino que es una alternativa concreta, aunque compleja, para sortear el atolladero (y el consiguiente malhumor social) en el que ha caído la sociedad cuando decisiones de privatización o tercerización de gestiones han acabado con servicios públicos de pésima calidad y carísimos (que los presupuestos públicos o los usuarios ya no pueden ni quieren pagar). ¿Por qué esta alternativa es compleja?. Porque estas alternativas suelen venir acompañadas, como bien advierte Colomer, de una presión social que propone la participación directa de la ciudadanía en el diseño de las soluciones, participación que debería ser guiada –eso sí– por un claro liderazgo cívico y social (para evitar el populismo y sus derivas exóticas y amenazantes para la democracia) e instrumentada mediante soluciones técnicas solventes: big data, crowdlaw o «smart majlis» como en la reciente experiencia de Dubai mencionada en el libro del Profesor Ramió.

**Principio 4. Es necesario darle prestancia y sex-appeal a la propuesta de reforma de la administración pública que debería ser atractiva y prometedora en términos de servicios al ciudadano, transparencia y experiencia de los propios empleados y funcionarios públicos**

En este sentido, el Profesor Ramió trae como una novedad la propuesta formulada por Laloux (Laloux, 2016) en cuanto a la renovación del paradigma organizativo basado en los principios de autogestión, plenitud y propósito evolutivo.

En relación con esta atrayente visión, me permitiré un último comentario que podría aludir a la experiencia profesional de no pocos servidores públicos: seguramente, en muchas ocasiones se han preguntado si los valores de «servicio público» o de «brindar un servicio a la comunidad» o de «vocación por el bien público» podrían ser elementos motivadores o inspiradores en funcionarios y políticos para lograr la tan ansiada renovación de la administración pública. En el fragor de la lucha, tal vez hayan llegado a la conclusión de que su pregunta pecaba de naive.

Sin embargo, recuperar la mística de la «vocación» o del «orgullo por defender los valores públicos» como marco conceptual de una administración pública inteligente y robotizada, es una aspiración que parecieran recobrar bríos en esta fabulosa y sugerente apuesta a la renovación de la administración pública a la que nos invita el Profesor Ramió en su reciente y enjundiosa obra, de muy recomendable lectura.

## REFERENCIAS

LALOUX, F. (2016) *“Reinventar las organizaciones”*. Madrid: Arpa Editores.



## RODRÍGUEZ BILELLA, Pablo y TAPELLA, Esteban: *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*

RODRÍGUEZ BILELLA, Pablo y TAPELLA, Esteban: Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia

Luis Soberón Álvarez  
Pontificia Universidad Católica del Perú (Perú)  
ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-6890-153X>  
lsoberon@pucp.pe

### NOTA BIOGRÁFICA

Sociólogo, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.

---

### RESUMEN

Recensión: Rodríguez Bilella, Pablo y Tapella, Esteban. *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. San Juan, Argentina: Editorial Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), 2018. 188 págs.

### PALABRAS CLAVE

América Latina; desarrollo comunitario; evaluación participativa; metodología; políticas sociales.

---

### ABSTRACT

Review: Rodríguez Bilella, Pablo and Tapella, Esteban. *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*. San Juan, Argentina: Editorial Universidad Nacional de San Juan (UNSJ), 2018. 188 págs.

### KEYWORDS

Latin America; community development; participatory evaluation; methodology; social policies.

*Dejar huella* presenta siete historias de evaluaciones, realizadas en varios países de América Latina, que los autores identifican como evaluaciones con impacto en la vida de las personas. En la introducción exponen el enfoque, pautas seguidas y resultados del análisis, identificando factores que facilitan el impacto de la evaluación.

En la primera historia, «Lo que uno no se pregunta, simplemente ¡no lo ve!» Programa Oportunidades. (México), la adecuación cultural aparece como tema crítico, después de varios años de ejecución y evaluaciones. Lo que está en juego es la sensibilidad cultural de los responsables del programa. En la historia se reliva cómo las recomendaciones de la evaluación externa, cualitativa, influyeron para la adecuación cultural del programa, reconocimiento de la brecha existente y despertar de la sensibilidad cultural. Oportunidades es un programa de transferencias monetarias condicionadas, implementado desde 1998, dirigido a madres de familia, para romper el ciclo de la pobreza de las poblaciones indígenas, requiriendo que sus hijos asistan a los servicios de educación y salud; prevé, también, la mejora en las actividades económicas familiares.

La segunda historia, «Dar cuenta y darse cuenta» Proceso e impacto de la participación juvenil en el desarrollo territorial en el Valle Santa Catalina (Perú), implementado con el objetivo de «romper el círculo intergeneracional de la pobreza» (pág. 56), promoviendo la organización de los jóvenes en redes empresariales. El proyecto formó parte de la iniciativa «conjuntos integrados de proyectos» propiciada por la Fundación Kellog. Participaron varias ONG, gobiernos locales, una agencia regional del gobierno central, una universidad y la propia Fundación. La historia centra la atención en la conformación y capacitación de un equipo de evaluación (interna), integrado por personal de los proyectos. Se destaca el aprendizaje y aplicación de lo aprendido: «dar cuenta de lo que estaba pasando, pero de darnos cuenta nosotros para este aprendizaje, eso era la parte más importante de la evaluación» (pág. 63).

La tercera historia, «Mujeres indígenas, territorialidades y evaluación». Historia de un camino (de)construido (Colombia), da cuenta de la evolución de una evaluación externa a una evaluación participativa, construyendo relaciones de colaboración con lideresas indígenas y grupos de mujeres de las organizaciones, siguiendo un proceso de adecuación y respeto cultural. Se destaca cómo las mujeres indígenas asimilan la ayuda externa y se apropian de los aprendizajes de la evaluación. El objetivo del proyecto, financiado por la Unión Europea, fue «que las mujeres indígenas fueran reconocidas como agentes de desarrollo en el marco del conflicto armado colombiano» (pág. 80).

La cuarta historia, «Saberes locales y actores institucionales». Evaluación de la Iniciativa Maternidades Seguras y Centradas en la Familia (Argentina), concierne a una evaluación en la que las evaluadoras externas enfrentan una situación compleja: múltiples actores, diez provincias con situaciones variadas, intervención sustentada en un enfoque médico científico –distinto al campo práctico de experiencia de las evaluadoras– y falta de claridad sobre lo que se buscaba con la evaluación. El programa evaluado se enmarca en un convenio de colaboración entre UNICEF, el gobierno nacional y los gobiernos de 10 provincias. UNICEF participó como donante, cooperante técnico, y operador del componente de capacitación. La evaluación jugó un rol clave para legitimar el programa y su continuidad.

La quinta historia, «Evaluación con acento caribeño» El caso del Programa de Cuidadoras Itinerantes (Santa Lucía, Caribe), corresponde a la evaluación de una iniciativa auspiciada por la Fundación van Leer. Iniciada en Jamaica, se extendió a otros lugares del Caribe, incluyendo Santa Lucía. El objetivo fue «introducir y potenciar prácticas de crianza infantil tendientes al desarrollo integral de los niños pequeños» (pág. 119), en contextos de pobreza y privación, por medio de visitas familiares. La evaluación fue colaborativa y longitudinal, con un enfoque mixto (cuantitativo y cualitativo); y, seguimiento a 44 familias: mitad beneficiarias y mitad no beneficiarias.

La sexta historia, «De la indiferencia a la apropiación» El proceso de la autoevaluación en la Universidad Nacional Lanús-UNLa (Argentina), corresponde a un caso de autoevaluación institucional en el marco de la política universitaria de Argentina que requiere que las universidades pasen por un proceso de autoevaluación y de evaluación externa. Lo particular en esta historia es que el equipo de evaluación, encabezado por el Vicerrector, logró superar el ambiente de indiferencia y desinterés en la comunidad universitaria, producidos por la experiencia previa de una autoevaluación impuesta externamente. La preparación del equipo, el plan de trabajo y la calidad de la facilitación fueron fundamentales para motivar la participación y reflexión, culminando en la apropiación de la evaluación, como un proceso necesario y valioso para la gestión universitaria.

La séptima y última historia, «La mirada de los que ven». Evaluación participativa de los servicios de prevención y atención del cáncer en Valle Estrella (Costa Rica) muestra la viabilidad y aportes significativos de una evaluación participativa realizada por integrantes de la población beneficiaria, asistida por un equipo de apoyo y evaluadores externos. Esto, en un contexto de avances institucionales en Costa Rica en la práctica y cultura de evaluación. El programa evaluado es administrado por la Caja de Seguro Social, prestadora de servicios de salud. Funciona con la participación de las Juntas de Salud: organizaciones comunitarias que representan a la población asegurada, empresariado y asociaciones pro salud. La historia relata el itinerario seguido por la evaluación participativa. La propuesta de evaluación fue seleccionada por la Plataforma Nacional de Evaluación (una plataforma multi actor y multi sectorial) interesada en «promover la demanda de evaluaciones por parte de la ciudadanía» (pág. 168); y, fue apoyada por el proyecto de Fortalecimiento de Capacidades en Evaluación (FOCEVAL).

En *Dejar huella*, Rodríguez Bilella y Tapella, replican un estudio previo sobre «evaluaciones que marcan la diferencia», que han tenido un impacto en la vida de las personas, realizado por un grupo de evaluadores de varias asociaciones de evaluación, liderado por Burt Perrin (Sociedad Europea de Evaluación). En el estudio de ocho evaluaciones seleccionadas, practicadas en diversas regiones del mundo, se identificaron los

factores que favorecieron el impacto de las evaluaciones (Perrin y otros 2015). Cabe anotar que en el grupo de evaluadores participó Rodríguez Bilella (Red de Seguimiento, Evaluación y Sistematización en América Latina – ReLAC).

Las historias tratadas en *Dejar huella* corresponden a evaluaciones de proyectos en México, Perú, Colombia, Argentina (dos), Santa Lucía y Costa Rica. La de México forma parte de las ocho del estudio liderado por Perrin. La elaboración y redacción de las historias fue hecha por los dos autores, en base al material recibido y entrevistas con los actores participantes. Las evaluaciones se refieren a intervenciones con diferentes tiempos de implementación y en contextos particulares y localizados.

La conclusión central de los autores es que se requiere que la evaluación sea participativa, de comienzo a fin, para que sea significativa, que los actores se apropien de sus resultados y los empodere. Las historias ponen de relevancia la potencia de la evaluación cualitativa y participativa en contextos de diversidad cultural y social, pobreza y exclusión social, en relación a lo cual identifican los siguientes factores facilitadores: participación activa de los usuarios y cercanía de los evaluadores con los actores involucrados; importancia de captar la perspectiva de los actores y dar voz a los usuarios; motivación, factor personal y voluntad política; equipo evaluador interdisciplinario con capacidad técnica, competencias y capacidad para trascender el rigor técnico; el factor tiempo implicado en los procesos participativos. Aun cuando, en el texto no se presenta un cuadro síntesis de estos factores ni un esquema de su articulación, se los va señalando haciendo referencia a las historias.

En el estudio liderado por Perrin, los factores facilitadores fueron traducidos a «formas de mejorar la evaluación de impacto» considerando dos círculos: Primero, lo que los evaluadores pueden hacer; segundo, lo que los usuarios de la evaluación pueden aportar; y un área común (de intersección): lo que ambos pueden hacer. (Perrin 2015, págs. 6-9). Los factores identificados por Rodríguez Bilella y Tapella concuerdan, en gran medida, con los factores incluidos en el esquema de los dos círculos y su área común, concordancia que fortalece la conexión sostenida entre la evaluación participativa y la evaluación de impacto, tal como se plantea en ambas publicaciones.

A partir de sus constataciones, sostienen que «la razón última de la evaluación apunta a contribuir de alguna manera a dicha mejora social o impacto», que se «trasciende la mera utilización de los resultados de la evaluación», y que «la utilización *per se* deja de ser el objetivo final de la evaluación al apuntar, ahora más bien, a que los cambios promovidos por ella puedan dar lugar a mejoras en la vida de las personas». En este sentido, sostienen que «la evaluación puede tener un impacto transformador en la vida de los actores usuarios de programas y políticas» (págs. 13-14).

Se puede decir que las historias y análisis presentados contribuyen a identificar factores facilitadores para propiciar un cambio profundo, en el sentido de un cambio en las personas y en los patrones de relación con quienes ejercen posiciones de autoridad y poder. Sin embargo, en la mención de estos factores queda en la penumbra la interacción que pueda darse entre ellos, generando sinergias de cambio. Así mismo, queda la interrogante de sí los cambios sostienen su dinámica transformadora en el largo plazo, y las condiciones que tendrían que darse para que ocurra.

Si seleccionamos evaluaciones que reúnen ambas condiciones: impacto en las personas y aplicación de un enfoque y metodología de evaluación participativa, ciertamente tenemos que concluir que el impacto es consecuencia del enfoque y metodología participativa. ¿Habría que descartar que otros tipos de evaluación puedan tener impacto en las personas? ¿Podrían darse evaluaciones participativas sin impacto?

La evaluación es parte del sistema más amplio que se configura en la intervención para el cambio. Se espera que la intervención produzca un punto de quiebre en la realidad en la que se interviene, que tenga impacto en las personas y comunidades involucradas. Por lo cual se colige que las historias presentadas se refieren a intervenciones fallidas o con fallas en su diseño y ejecución. La cuestión está en la lectura de la realidad que hacen los responsables de la intervención y en sus modos de relacionamiento con las personas y poblaciones involucradas. Si operan desde una posición directiva técnico-burocrática, bajo nivel de empatía y de sensibilidad cultural, y énfasis en el cumplimiento de plazos administrativos, lo más probable es que la intervención sea inefectiva, no genere los cambios deseados aun cuando se cumpla con la realización de las actividades programadas.

Resulta fundamental tener una noción clara del contexto y de su dinámica, no sólo con referencia a la población o comunidad en la que se interviene, sino también en el contexto más amplio que involucra a las agencias y personal a cargo del proyecto. En este sentido, la evaluación debe jugar un rol crítico, de inicio a fin, cumpliendo una realimentación efectiva. Así, se podrá contar con intervenciones y evaluaciones transformadoras, con impacto.

## REFERENCIAS

- PERRIN, B., ZORZI, R., RODRIGUEZ-BILELLA, P., BAYLEY, S., YAKEU, S., y DE SILVA, S. (eds.) (2015): *Evaluations that make a difference*, 54 págs. [https://evaluationstories.files.wordpress.com/2015/11/evaluaciones-que-marcan-la-diferencia-sp\\_27sep15.pdf](https://evaluationstories.files.wordpress.com/2015/11/evaluaciones-que-marcan-la-diferencia-sp_27sep15.pdf).
- RODRÍGUEZ BILELLA, P. y TAPPELLA, E. (2018): *Dejar huella. Historias de evaluaciones que marcaron la diferencia*, 188 págs. San Juan, Argentina: Editorial Universidad Nacional de San Juan. (Versión digital accesible en: [https://www.researchgate.net/publication/327872146\\_Dejar\\_huella\\_Historias\\_de\\_evaluaciones\\_que\\_marcaron\\_la\\_diferencia](https://www.researchgate.net/publication/327872146_Dejar_huella_Historias_de_evaluaciones_que_marcaron_la_diferencia)).



## Autores

### *Authors*

#### **JUAN ANDRÉS DÍAZ GUERRA**

Licenciado en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Gerente de Facultad. Anteriormente profesor de la UCM, URJC y UNED. Opinión pública y política de seguridad.

#### **MANUEL TAMAYO SÁEZ**

Doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). Profesor Contratado Doctor. Opinión pública y políticas públicas. Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social.

#### **ERNESTO CARRILLO BARROSO**

Doctor en Sociología (UCM). Catedrático de Universidad. Instituto Complutense de Ciencia de la Administración. Grupo de Investigación Diseño de Políticas: Transferencia e Innovación Social. Opinión pública y políticas públicas.

#### **DANIEL TERRÓN SANTOS**

Doctor en Derecho por la Universidad de Salamanca, ocupa el puesto de Ayudante Doctor en la Facultad de Derecho. Docente en el Grado de Ciencias Políticas y Administración Pública y Director del Curso del INAP sobre «Nuevos Retos de la Contratación Pública», la contratación pública constituye una línea principal de investigación, integrada dentro de la actividad de la Administración Pública.

#### **JOSÉ LUIS MONEREO PÉREZ**

Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Presidente de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS). Árbitro del Sistema Extrajudicial de Resolución de Conflictos Laborales de Andalucía (SERCLA). Investigador Principal de diversos Proyectos de Investigación I+D+i del Ministerio de Ciencia y Tecnología, así como de Excelencia de la Junta de Andalucía. Miembro de los Consejos de Redacción de distintas Revistas Nacionales e Internacionales. Director de los Foros Aranzadi Social de Granada y Almería.

#### **MARÍA NIEVES MORENO VIDA**

Catedrática y Directora del Departamento de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Consejera del Consejo Económico y Social de Andalucía, como miembro del grupo de expertos en el ámbito socioeconómico dentro del Grupo Tercero (Decreto 4/2014, de 1 de julio). Investigadora Principal de múltiples Proyectos de Investigación I+D+i en materia de Seguridad Social y políticas de empleo. Evaluadora de la Agencia Nacional de Evaluación y Prospectiva (ANEP), para la evaluación de proyectos o actividades científicas.



### **BELÉN DEL MAR LÓPEZ INSUA**

Profesora Contratada Doctora (Acreditada como Titular de Universidad) de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social de la Universidad de Granada. Miembro de la Junta Directiva de la Asociación Española de Salud y Seguridad Social (AESSS) y dentro de ella de su Comité Ejecutivo. Miembro permanente del Consejo Asesor de *Laborum. Revista de Derecho de la Seguridad Social*. Responsable de la sección permanente sobre Crónica de Doctrina Judicial y Noticias Bibliográficas en la *Revista Laborum de Derecho de la Seguridad Social*.

### **ÁNGEL LUIS DE VAL TENA**

Licenciado y Doctor en Derecho, con premio extraordinario, por la Universidad de Zaragoza. Profesor Titular Catedrático de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. Principales líneas de investigación: contrato de trabajo, relaciones laborales especiales, representación de los trabajadores, negociación colectiva, Seguridad Social, prevención de riesgos laborales, empleo, solución de conflictos.

### **MARISA ÁLVAREZ SUÁREZ**

Técnico Comercial y Economista del Estado. Licenciada en Economía por la Universidad de Oviedo. Máster en Relaciones Internacionales y Comunicación por la UCM. Actualmente Subdirectora de Unidad de Mercado, Mejora de la Regulación y Competencia. Líneas de especialización relacionadas con la promoción de la competencia, la regulación eficiente y el mercado interior de servicios.

### **GABRIELA TAPIA TÉLLEZ**

Doctora en Ciencias Sociales con especialidad en Ciencia Política por FLACSO-México. Maestra en Política Pública y Administración por la Universidad de Nottingham en Reino Unido. Actualmente es Profesora/ Investigadora de la Universidad Autónoma de la Ciudad de México en la licenciatura de Ciencia Política y Administración Urbana y Tutora a distancia de la Maestría en Política Pública Comparada en FLACSO-México. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores. Sus publicaciones e investigaciones se centran en temas de política pública, política social, presupuesto y transparencia y rendición de cuentas.

### **ESTEBAN TAPELLA**

Especializado en estudios del desarrollo (Institute of Social Studies, The Netherlands) y Doctor en Ecología humana (Universidad Nacional de Córdoba, Argentina). Director del PETAS (Programa de Estudios del Trabajo, el Ambiente y la Sociedad), profesor de planificación y evaluación en Grado y Posgrado de la UNSJ y otras universidades de la región. Investigador y consultor independiente en temas de evaluación, particularmente enfoques colaborativos, participativos y orientados al aprendizaje. Miembro de la Red Argentina de Evaluación (EvaluAR) y la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

### **JUAN CARLOS SANZ**

Economista por la Universidad de Valladolid (España), y especializado en evaluación en el Instituto de Desarrollo Regional de la Universidad de Sevilla. Ha coordinado proyectos de cooperación internacional en varios países de América Latina y África y actualmente trabaja como experto en Desarrollo de Capacidades en Evaluación (Evaluation Capacity Development, ECD) en DEval. Es miembro de la Sociedad Europea de Evaluación (EES) y de la Red Latinoamericana de Evaluación (ReLAC).

### **SATURNINO ESPÍN LÓPEZ**

Doctor en Ciencia Política y de la Administración por la Universidad de Murcia en el año 2017. Licenciado en Derecho por la Universidad de Murcia en el año 1995. Máster en Gobierno, Administración y Políticas Públicas por la Universidad de Murcia en el año 2013. Ingresó en la escala superior de técnicos de tráfico de

la Administración General del Estado en el año 2000. También ha trabajado en la Administración Autonómica de la Región de Murcia desempeñando entre otros la Jefatura de la Inspección de Transportes. Actualmente presta servicio en la Confederación Hidrográfica del Segura.

### **ANTONIA GONZÁLEZ SALCEDO**

Doctora en Ciencia Política por la Universidad de Murcia. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración por la Universidad de Granada, obteniendo Premio Extraordinario de Licenciatura y Premio Nacional Fin de Carrera. Es profesora Contratada Doctora de la Universidad de Murcia. Ha realizado estancias en Universidades e Institutos de prestigio, y cuenta con publicaciones en revistas españolas e internacionales de referencia.

### **RAÚL ENRIQUE RIGO**

Máster en Gestión Pública en América Latina (Universidad Pompeu Fabra, Barcelona, España, 2018). Graduado en Alta Dirección (Instituto de Altos Estudios, Universidad Austral, Argentina, 2009). Licenciado en Economía (Universidad de Buenos Aires, 1993). Asesor del Ministro de Economía de Buenos Aires y del Senador Provincial ante el Congreso Nacional. Especialista en Gestión Financiera Gubernamental orientada a resultados y en innovación pública.

### **LUIS SOBERÓN ÁLVAREZ**

Sociólogo, profesor del Departamento de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica del Perú.