
La evaluación de las políticas públicas: perspectivas y propuestas

Estuardo Gómez Morán
Comisión Nacional Forestal

Introducción

La expresión *evaluación y políticas públicas* encarna una de las manifestaciones más paradigmáticas en el estudio de los asuntos públicos. *Evaluar*, en un sentido amplio, significa determinar el valor o la importancia relativa que tiene alguna cosa. Para Easton, la política es un mecanismo por el cual las sociedades asignan valores de la autoridad pública.¹ En ese sentido, cuando un gobierno orienta sus acciones mediante políticas públicas significa que lo hace en áreas valoradas como problemáticas, y para las que se han seleccionado cursos de acción que se consideraron acertados para atenderlas. En otras palabras, la orientación hacia las políticas públicas representa por sí misma una asignación de valor o una valoración.

En este ensayo se abordan tres cuestiones principales. En la primera sección se presenta el marco teórico que contextualiza la importancia de la *evaluación* en el ciclo de las políticas públicas, partiendo de la premisa de que la evaluación no sólo es una de sus fases; representa la esencia del enfoque: la asignación de valores. En la segunda sección se intenta determinar en qué medida la investigación de la comunidad académica de Jalisco ha permitido fortalecer la investigación evaluativa sobre las políticas públicas. Finalmente, se exponen a manera de conclusión algunas expectativas sobre el desarrollo

1. David Easton. "Categorías para el análisis sistémico de la política". David Easton. *Enfoques sobre teoría política*. Buenos Aires: Amorrortu, 1997, pp. 216-231.

de este tipo de investigación académica en materia de política pública y sobre la consolidación de una política institucionalizada de evaluación en el ámbito del gobierno local.

*La importancia de la evaluación
como parte del ciclo de las políticas*

La concepción de que las políticas se detonan y ejecutan en el marco de un *ciclo* es una de las perspectivas más consolidadas en el estudio de las políticas públicas.² Ya sea considerando que las políticas se suceden por etapas consecutivas o de forma cíclica, existe un relativo consenso en identificar las fases de establecimiento de la agenda, de formulación de las políticas, de implementación y de evaluación.³ Esa concepción cíclica concuerda con la teoría del *sistema político* apuntada por Easton,⁴ en el sentido de que las políticas se generan en el marco de un modelo dinámico de procesamiento de demandas (*inputs*) para obtener un conjunto de resultados (*outputs*), que se convierten entonces en políticas públicas.

En el ciclo de vida de las políticas, los resultados se convierten en un insumo para un segundo ciclo, quizá en condiciones diferentes, pero con un patrón recurrente (agenda, formulación o diseño, implementación y evaluación). De tal forma, políticas previas forman parte central del ambiente sistémico del proceso decisorio de nuevas políticas.⁵ Dado ese marco analítico es notable que la asignación de valores está presente en prácticamente todas las fases del ciclo, aunque de diferente manera. En la *agenda* proviene de la asignación del valor negativo que se concede a los problemas públicos; en *diseño* proviene de la selección de la mejor alternativa como un medio para atender los problemas. En *implementación*, la valoración emana de la determinación de las mejores formas de operar la política; y, finalmente, en *evaluación* la valoración se desprende de la gestión (los resultados o el impacto de la política) y el mejor método de evaluación.

2. Werner Jann y Kai Wegrich. "Theories of the Policy Cycle". Frank Fischer, Gerald Miller y Mara Sidney. *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Method*. Florida: CRC Press, 2007, pp. 43-63.

3. *Idem*.

4. Easton, *op. cit.*

5. Jann y Wegrich, *op. cit.*

6. Anthony Downs. "Up and Down with Ecology: the Issue Attention Cycle". *Public Interest*, núm. 28, 1972, pp. 38-50.

7. Charles Elder y Roger Cobb. "Formación de la agenda: el caso de la política de los ancianos". Luis Aguilar Villanueva. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003.

Entre los estudios clásicos respecto del establecimiento de la agenda se encuentra la propuesta de Downs,⁶ que sugiere que la atención pública sobre los asuntos posee su propio ciclo y que comprende de forma constante a cinco fases: 1) preprograma, fase en la que puede existir cierta información sobre los problemas, pero el interés público es ínfimo; 2) de descubrimiento alarmante y entusiasmo eufórico, donde a partir de un evento detonador surge la atención pública; 3) de dimensionamiento realista de los costos, en la que los decisores públicos calculan los costos de la acción y la no acción; 4) de disminución gradual del interés, en la que se desvanece la presión sobre el tema; y 5) de post problema, donde nuevos problemas comienzan a ganar la atención.

En ese sentido, pueden existir asuntos que recurrentemente transitan por el primer ciclo (ciclo A en la imagen 1), pero que no logran obtener la atención pública gubernamental. Cuando un asunto lo logra, se traslada a un nuevo ciclo (ciclo B en la imagen 1), en el que se desarrolla toda la atención pública y que se explica por las fases de definición del problema: 1), en la que las organizaciones identifican y dimensionan los problemas por atender; 2) formulación o diseño de las políticas, en las que se seleccionan las alternativas a seguir para atender los problemas públicos; 3) implementación, en la que se ponen en práctica las intervenciones seleccionadas; y, 4) evaluación, en la que se determinan y juzgan los resultados y efectos de las intervenciones. Este segundo ciclo de atención correspondería con lo que Elder y Cobb denominan agenda institucional,⁷ mientras que el primer ciclo correspondería con la *agenda sistémica* (véase imagen 1).

El modelo del cesto de basura de March y Olsen también contribuye a entender cómo los problemas transitan entre una agenda y otra. Desde este punto de vista las políticas públicas se comportan como un cesto: quienes toman decisiones arrojan indiscriminadamente soluciones y problemas, pero para que se concrete una política pública se requiere de un factor de oportunidad.

Los asuntos de la agenda se van solucionando como resultado de la coyuntura, más por la mezcla de esos factores y no de un proceso completamente racional de toma de decisión.⁸ El modelo del cesto de basura supone la existencia de cuatro elementos que dan como resultado una política pública; esas corrientes son: las personas o actores, los problemas, las soluciones y las oportunidades.⁹ A pesar de que en este modelo se asume que el resultado realmente responde a una condición azarosa por la condición de oportunidad, estos cuatro elementos son los componentes esenciales de las políticas entendidas como un resultado de diferentes impulsos colectivos.

Hay que especificar que los actores no son agentes políticos (gobierno, partidos, organizaciones públicas, etc.), sino también otros grupos. Desde luego, algunos actores tienen la capacidad de manejar la agenda formal pero otros disponen de diferentes mecanismos de presión para lograr la atención. En todo caso, lo que define el papel de los actores son los activos que poseen en dos dimensiones: organización y recursos.¹⁰

Por lo que se refiere al flujo de los *problemas* conviene decir que hay algunos asuntos que permanecen durante un largo periodo en la agenda sistémica (la de la sociedad), y después de muchos años pasan a ocupar un lugar importante en la agenda institucional (la del gobierno). ¿De qué depende que un problema pueda colocarse en la agenda del gobierno? De la interacción entre las cuatro corrientes o flujos.

Conviene destacar que entre los aspectos críticos de la corriente de los problemas está la fase de definición que puede implicar: la identificación de uno nuevo o redefinición de uno viejo. La definición implica plantear un argumento que no sea sólo a partir de indicadores o de complejos análisis cuantitativos; también requieren de una interpretación que explique por qué ese problema merece atención.

Un flujo quizá más importante¹¹ que el de los problemas es el de las soluciones. En el campo de

8. Wayne Parsons. *Políticas públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México: FLACSO, 2007.

9. Elder y Cobb, *op. cit.*, p. 82.

10. *Idem*.

11. Algunos autores como Eugene Bardach sostienen que representa una tarea mucho más ardua encontrar soluciones a los problemas. Eugene Bardach. "Problemas en el análisis de políticas". Aguilar Villanueva, *op. cit.*

la identificación de soluciones existen diferentes herramientas analíticas para proponer alternativas coherentes. Un primer aspecto relevante es el área de factibilidad –que sea solucionable–, porque de otra forma existe una fatalidad. En este flujo interviene un aspecto crítico en el sector público: los recursos disponibles, no sólo financieros sino humanos, tecnológicos y de conocimiento.

Finalmente, en el flujo de las oportunidades, las condiciones son todavía menos previsibles. Una oportunidad es una ventaja que se presenta en muy pocas ocasiones. Sobre todo en la administración pública, dado que existe un conjunto de asuntos que atender y un marco jurídico que acatar. Muchas de las oportunidades se ven constreñidas por el entramado constitucional del Estado. El sentido del tiempo es un factor clave en esta corriente, al igual que el ambiente político y las arenas de política.

Existen tres contextos clave que pueden ofrecer ventanas de oportunidad para colocar asuntos en la agenda, proponer soluciones e inducir una política pública, a saber: 1) los cambios de administración, que conlleva la renovación de los cargos políticos; 2) las campañas electorales, en las que las disputas por la mayoría pueden alentar una confrontación temática fructífera para que los asuntos se coloquen; y, 3) las crisis económicas, sociales y culturales, dado que representan un contexto propicio para la confrontación de las ideas.

Como es notorio, la asignación de valores es un ejercicio que permea a las diferentes fases del ciclo de las políticas, tanto en la valoración de los problemas, en su colocación en la agenda o en la selección de las alternativas para su atención. En ese sentido, el estudio de las diferentes fases del ciclo representa el análisis de diferentes formas de asignación de valores; y en otras palabras, el estudio de diferentes procesos de evaluación.

Por lo que respecta al estudio de la fase de evaluación en el marco del modelo por etapas, éste

permite apreciar el dinamismo en la generación de políticas. Ello porque de la *evaluación* de las intervenciones públicas se retroalimenta el sistema, detonando nuevas intervenciones. Ello implica que la asignación de valores represente el eje donde se suceden las diferentes fases del ciclo. De ahí que un estudio de evaluación pueda realizarse antes, durante o después de una intervención, o que pueda concentrarse en diferentes dimensiones de la intervención, como su *gestión*, sus *resultados* o su *impacto*.

Hacia la evaluación de las políticas públicas

La relevancia de la *evaluación* ha logrado trascender hasta el ámbito de la gestión gubernamental e incluso se ha consolidado como una importante corriente en los estudios de políticas públicas.¹² Esto se observa principalmente en la creación de organismos públicos dedicados a implementar políticas de evaluación transversales, tal es el caso del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (Coneval) en México, o de la Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y Calidad de los Servicios (Aeval) de España. La creación de estas organizaciones transversales representa una manifestación del interés por dotar de racionalidad a la toma de decisiones públicas, que se encuentra en el centro de las motivaciones de la investigación en materia de políticas públicas.

No obstante, a pesar de que las políticas de evaluación han encontrado en la creación de esos organismos una vía para su institucionalización, eso todavía está lejos de incidir efectivamente en el ciclo de las políticas. La razón principal es que las políticas de evaluación que han comenzado a implantar estas organizaciones comúnmente presentan dos atributos: 1) toman como objeto de estudio a los programas de acción gubernamental, y corresponden a una dimensión de las políticas; y, 2) se emplean técnicas de investigación para gestión con información de nivel operativo. Si bien estas

12. Peter Knoepfel, Corinne Larrue, Frédéric Varone y Michael Hill. *Public Policy Analysis*. Bristol: MPG Books, 2007.

13. Aeval. *Fundamentos de evaluación de políticas públicas*. Agencia Estatal de Evaluación de las Políticas Públicas y la Calidad de los Servicios, 2010 (<http://www.clear-la.cide.edu/node/43>), 20 de julio de 2012.
14. Nótese que esta distinción se remite los tipos de análisis de políticas públicas según su orientación normativa hacia la acción. Lasswell los discrimina por el marco de referencia al que se ajustan: 1) análisis del proceso o *policy making*, 2) el proceso de la política (análisis de la política) o *policy analysis*. Harold Lasswell. “La concepción emergente de las ciencias de políticas”. Luis F. Aguilar Villanueva. *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa, 2003, pp. 105-119.
15. A pesar de que el modelo por etapas describe el proceso de formulación de las políticas, en la práctica los estudios empíricos se han concentrado en *algunas*. En ese sentido, Jann y Wegrich consideran que “el marco del ciclo de la política ha guiado el análisis de políticas a los temas genéricos de la formulación de políticas y ha ofrecido un dispositivo para estructurar el material empírico; sin embargo, el esquema general, no se convirtió en un programa teórico o analítico relevante por sí mismo”. Werner y Wegrich, *op. cit.*

dimensiones evaluativas son necesarias para fortalecer la función del control gubernamental, todavía representan una importante área de desarrollo.¹³ En este sentido, una diferencia entre la evaluación en el ciclo y en la gestión de programas gubernamentales está determinada por la complejidad del objeto de estudio. En otras palabras, la intervención gubernamental puede adoptar dos formas irregularmente complejas: la evaluación de políticas públicas y de los programas públicos.

La escuela de la evaluación de las políticas trata de explicar la acción pública a partir de los efectos que tiene en la sociedad, por ello requiere de concentrarse en las evidencias. Las investigaciones que se centran en la etapa evaluación de las políticas se caracterizan por: 1) analizar el impacto de los programas y acciones de gobierno en la atención de los problemas; y, 2) cuantificar los resultados de las intervenciones públicas, más allá de generar indicadores de bienes y servicios. Por ello, la evaluación de políticas desempeña un papel fundamental en la retroalimentación del ciclo de las políticas, lo cual la distingue de la investigación evaluativa sobre programas gubernamentales.

Otro aspecto que refuerza la diferencia fundamental entre la evaluación en el contexto del ciclo o la gestión gubernamental, es la exigencia metodológica que representan esos dos campos de acción de la investigación evaluativa. Bajo cualquier circunstancia una evaluación es una investigación, sin embargo los métodos y alcances comprensivos difieren si se toma como objeto de estudio una política o un programa.¹⁴

Con la finalidad de caracterizar a la investigación en la fase de evaluación, se realizó un análisis de aquella generada en la comunidad académica de Jalisco durante los últimos veinte años. Vale la pena tener en cuenta que éstas pueden relacionarse con más de una fase del ciclo de políticas. Además, en la práctica las investigaciones pueden no contextualizarse expresamente en el enfoque de políticas. Por lo tanto, se definieron criterios para clasificarlas, sin el ánimo de que esta diferenciación sea exhaustiva.¹⁵ En este caso

se han considerado cuatro etapas: 1) agenda, 2) diseño o formulación, 3) implementación, y 4) evaluación. Para cada fase se definió una pregunta de investigación que la caracterizaría; las del tipo *agenda* responderían principalmente a las preguntas ¿cuáles son los problemas públicos?, ¿qué los caracteriza como problemáticos y relevantes?, y ¿cómo llaman la atención del gobierno?; las del tipo diseño responderían principalmente a la cuestión ¿cómo se pretende atender los problemas públicos?; una del tipo implementación respondería principalmente a ¿cómo se aplica la política pública?; y, los estudios relativos a la evaluación responderían principalmente a la pregunta ¿los resultados que tiene los programas y acciones de gobierno están “solucionando” el problema público?¹⁶

De acuerdo con su correspondencia con las etapas del ciclo de políticas, en la producción académica local predominan las investigaciones de agenda e implementación. Por lo menos en las dos terceras partes de la producción académica se caracterizan los problemas públicos (*agenda*), o bien se concentran en conocer cómo se aplican las acciones para atenderlos (implementación). Aunque en una proporción menor de los estudios se abordan cuestiones relacionadas con los resultados de las políticas (evaluación), es notorio que este tipo de investigación ha comenzado a ganar terreno a partir de 2007. La fase de diseño resultó ser la que menor relevancia ha cobrado entre los estudiosos de los asuntos públicos en Jalisco.

Los estudios de *evaluación* tienen dos dimensiones procedimentales. Por un lado, se entiende por evaluación a la investigación que involucra a un programa respecto de su desempeño;¹⁷ a esta dimensión también se le conoce como análisis retrospectivo y toma como unidad de estudio a los programas de gobierno.¹⁸ Por otro lado, también se entiende como evaluación al proceso investigativo que permite recolectar información para retroalimentar al ciclo de las políticas.¹⁹ Independientemente de la perspectiva, la finalidad de la evaluación es dotar de mayor

16. Esos criterios se aplicaron a una muestra no probabilística de 73 documentos académicos, generados en cuatro instituciones principales: la Universidad de Guadalajara, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente, el Centro de Investigación y Estudios Superiores en Antropología Social y El Colegio de Jalisco. Entre estos materiales se incluyen libros, capítulos de libros y artículos en revistas especializadas. Esta muestra representa la producción académica más significativa de los últimos veinte años en materia de asuntos públicos.

17. Hellmut Wollmann. “Policy Evaluation and Evaluation Research”. Fischer, Miller y Sidney, *op. cit.*, pp. 393-402.

18. Ray Rist. *Program Evaluation and the Management of Government: Patterns and Prospects Across Eight Nations*. Estados Unidos: Transaction Publishers, 1990.

19. Wollmann, *op. cit.*

20. *Idem.*

racionalidad a la toma de decisiones. En el caso de los estudios del tipo retrospectivo, el principal reto al que se enfrentan es de carácter metódico, sobre todo porque la finalidad de la evaluación será probar la hipótesis de intervención; es decir, determinar que existe causalidad entre la implementación de la política y los resultados positivos obtenidos.²⁰

Para la producción académica que se incorpora en la muestra, se encontró que junto con los estudios de la agenda, los de evaluación son los más recurrentes en el entorno estatal. Llama la atención que dentro de este grupo se encuentran investigaciones respecto de asuntos de políticas regulatorias (pretende determinarse la calidad del diseño institucional, expresado en términos de equilibrio político o bien en términos de la fuerza legal de una disposición normativa). Por lo tanto, estos estudios presentan afinidades relevantes con los del diseño, sólo que aplicados de forma retrospectiva. En ese sentido, éstos adoptan un enfoque institucional, basados en una teoría del Estado.

Otras investigaciones dentro de este mismo grupo se enfocan en los resultados que han tenido las políticas sociales, pero sin analizar un programa gubernamental concreto. Más bien conciben de manera agregada a los diferentes instrumentos de la política social, de tal forma que no se valoran los resultados que efectivamente tienen las políticas, sino que se analizan indicadores de bienestar social. Este aspecto es relevante, dado que a pesar de pretender mostrar los resultados de las políticas, se sitúan en un estilo analítico semejante al análisis de la agenda. La pretensión de mostrar resultados está encaminada más a reforzar la atención que el gobierno debería tener en esos asuntos y no lo que está generando la acción pública.

21. *Idem.*

Los estudios analizados encuadran en la primera dimensión procedimental que señala Wollmann,²¹ la que revisa el desempeño de los programas gubernamentales en forma retrospectiva. No obstante, la comunidad académica de Jalisco no ha profundizado sobre la

cuestión metodológica de la evaluación. Esto es, en los métodos y técnicas que se emplean en la valoración.

En ese sentido, es relevante retomar las cuestiones de la institucionalización de políticas de evaluación y la creación de organismos públicos competentes. El establecimiento de una política de evaluación se convierte en detonante y promotor de la discusión académica sobre las metodologías de la evaluación.

Perspectivas para la implantación de una política de evaluación

La evaluación en la administración pública surge como un componente de los mecanismos de control interno. Se entendía como una recolección y tratamiento de información sobre la acción pública, ligada con preocupaciones normativas, directivas e instrumentales²² que implicaban la intención burocrática de verificar que las actividades realizadas se ajustaran a la planeación institucional. Aunque esta concepción acerca de la evaluación supone efectivamente una racionalidad de la actuación pública (burocrática), ésta difiere sustantivamente de la racionalidad a la que aspira el enfoque de políticas públicas. La implantación de una política evaluativa se ubica en un nivel superior a la práctica tradicional del tipo control interno, dado que demuestra la existencia de una cultura político-administrativa que aspira a privilegiar el conocimiento *en el* proceso de la política.²³

La influencia de una política de evaluación en el desarrollo de la investigación evaluativa es fundamental por dos razones. La primera es que la experiencia de organismos –como el Coneval– han conducido a una apertura del gobierno hacia la academia. La segunda razón es que la existencia de una política de evaluación claramente definida también como una intervención, coloca en el objeto de estudio del enfoque de políticas a los métodos de evaluación de los programas y políticas.

Con la finalidad de determinar la existencia de una política de evaluación en el contexto jalisciense,

22. Aeval, *op. cit.*

23. *Idem.*

24. Guillermo Cejudo y Alejandra Ríos Cázares. *México estatal: calidad de gobierno y rendición de cuentas en las entidades federativas (2007- 2009)*. México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, 2011 (<http://hdl.handle.net/10089/16339>), 20 de julio de 2012.

25. Suasor Consultores. “Segundo informe trimestral de avance de las actividades realizadas de seguimiento a la implementación de la iniciativa PBR/SED en las entidades federativas” (<http://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/ptp/contenidos/?id=10&group=Evaluaciones%3Cbr%3E%C2%A0&page=Resultados#diag>) 20 de julio de 2012.

26. Estas variables corresponden con aquellas que se presentan con los siguientes códigos en la base de datos del proyecto: CdG252, CdG253, CdG254, CdG255, CdG258, CdG259, CdG260, y CdG261. Cejudo y Ríos Cazares, *op. cit.*

27. Suasor Consultores, *op. cit.*

que eventualmente pudiera impulsar la investigación académica, se realizó un análisis de los hallazgos que se presentan en dos fuentes relevantes. En primer lugar, se consideraron ocho variables contenidas en la base de datos del proyecto *México Estatal*,²⁴ que se relacionan con elementos de una política de evaluación. En segundo lugar, se consideró el análisis realizado para la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval, sobre la implementación del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y el Sistema de Evaluación del Desempeño (SED) en las entidades federativas.²⁵

Las variables que se consideraron del proyecto *México Estatal* son la existencia de: 1) indicadores de gestión y/o resultados definidos; 2) panel de control y seguimiento de objetivos, metas, indicadores, y/o resultados; 3) sistema de información ejecutivo para la planeación y seguimiento de los programas sociales; 4) evaluaciones de instancias técnicas independientes; 5) mecanismos para medir la satisfacción/percepción de usuarios; 6) cantidad de indicadores de planeación (máximo 3); 7) cantidad de indicadores de desempeño (máximo 3); y, 8) cantidad de indicadores de evaluación (máximo 4).²⁶ Las primeras cinco variables son dicotómicas (sí/no). Jalisco, junto con otras trece entidades federativas obtuvo los puntajes máximos en este grupo de variables, por lo que cumple con todos esos criterios.

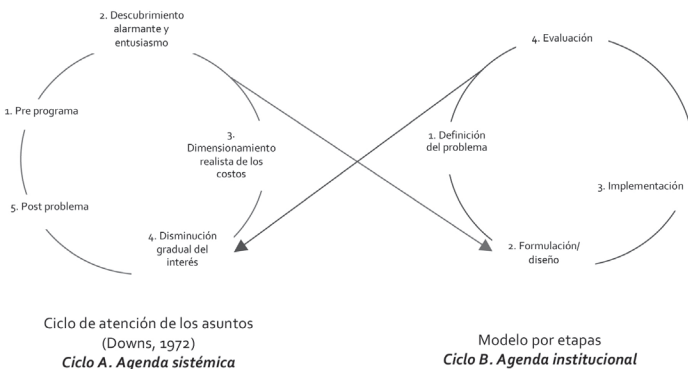
En cuanto a la implantación del PbR/SED en las entidades federativas se incorporaron cuatro reactivos sobre el tema de evaluación: 1) consideración formal de evaluaciones al desempeño; 2) existencia, eficacia y calidad de los procedimientos de la unidad de evaluación; 3) tipo y calidad de evaluaciones realizadas; y, 4) existencia y cumplimiento del programa anual de evaluación.²⁷ En ese sentido, se encontró que aunque se han realizado evaluaciones de desempeño sobre los programas presupuestarios, se han realizado evaluaciones principalmente para la actualización del

Plan Estatal de Desarrollo. Las recomendaciones que se obtuvieron para Jalisco consisten en establecer jurídicamente la obligatoriedad de realizar evaluaciones de desempeño. Vale la pena tener presente que las evaluaciones se programan de acuerdo con la disposición establecida en el Reglamento de la Ley de Planeación.²⁸

De los elementos que se han revisado en este ensayo, se obtienen dos reflexiones principales. En primer lugar, que la investigación en materia de evaluación de políticas públicas en la comunidad académica de Jalisco se encuentra en una etapa de expansión y maduración. El reto que se tiene por delante es el de profundizar en el estudio de los métodos de evaluación de los programas gubernamentales y las políticas públicas en su dimensión más estratégica. En segundo lugar, resulta indispensable para impulsar este tipo de investigaciones que se consolide una política evaluativa local, que parece haber comenzado a gestarse, tanto por iniciativa propia del gobierno local como por influencia de la incipiente política de evaluación impulsada con la creación del Coneval, y con la adopción del modelo de presupuesto basado en resultados.

28. *Ibid.*, p. 153.

Ilustración 1. El ciclo de la atención de los asuntos en el marco del modelo por etapas



Fuente: Elaboración propia a partir de Downs (1972), Jann y Wegrich (2007), Easton (1997) y Elder y Cobb (2003).