

## CAPÍTULO DÉCIMO CUARTO

### GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE UN *POLICY PAPER*\*

José REYNOSO NÚÑEZ

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *Cómo proceder en la elaboración de un Policy Paper*. III. *Sugerencias prácticas*. IV. *Recapitulación*. V. *Bibliografía*.

#### I. INTRODUCCIÓN

Un *Policy Paper* es un documento que contiene una propuesta de política pública. En él se expresa un problema y una posible solución. Entre sus destinatarios se encuentran los actores políticos que deciden e implementan las políticas públicas. En este marco, el propósito del presente documento consiste en proponer una manera de proceder para la elaboración de un *Policy Paper*. Para lograr este propósito, este documento consta de las siguientes partes: 1) cómo proceder en la elaboración de un *Policy Paper* (materia y forma); 2) sugerencias prácticas, y 3) recapitulación.

#### II. CÓMO PROCEDER EN LA ELABORACIÓN DE UN *POLICY PAPER*

En primer lugar, es necesario definir a qué nos referimos con una *policy* y a qué con un *Policy Paper*. En el lenguaje politológico *policy* es una de las tres manifestaciones o dimensiones de la política, junto con *polity* y *politics* (Schubert, 2006: 1094). *Polity* se refiere a las normas o instituciones ya establecidas,

---

\* Agradezco mucho a Reyes Rodríguez Mondragón, quien hace diez años me encargó la elaboración de este documento. Diez años después observo que aquel documento de trabajo me ayudó a ordenar y a poner por escrito algunas ideas que comparto en este texto con la debida adaptación y actualización.

*politics* a los procesos políticos, por ejemplo, el procedimiento de aprobación de una ley por el Congreso, *policies* (políticas públicas) son la forma que adquieren las decisiones tomadas por los actores en el proceso político para la solución de un problema concreto. En el lenguaje de un profesional del derecho, una *policy* podría manifestarse en una ley, en un reglamento, en un decreto, en un acto administrativo, etcétera.

Un *Policy Paper* sería entonces un documento de análisis y propuesta que proporcione a los actores políticos encargados de tomar las decisiones, los elementos técnicos para la solución de problemas concretos mediante una política pública.

Con esta precisión se puede pasar ahora a las sugerencias para elaborar un *Policy Paper*. Un primer aspecto a considerar es que, en la elaboración de cualquier documento, ya sea académico o de trabajo, se requiere tener presente dos aspectos igualmente importantes: la materia y la forma. La materia se refiere al tema del *Policy Paper* en sí mismo. La forma es el medio por el cual expresamos la materia que nos interesa. La forma se puede referir tanto al método según el cual procedemos en la argumentación como a la estructura del documento (técnica de exposición). Podemos entonces distinguir entre materia, método de argumentación y técnica de exposición escrita. La diferenciación es artificial, porque en la realidad estos tres elementos están estrechamente relacionados, pero es útil para proceder más ordenadamente en la elaboración de un documento. La materia y la forma son entonces los hilos conductores para plantear los pasos a seguir en la elaboración de un *Policy Paper*.

## 1. *En cuanto a la materia*

- A. *Precisión del tema y su definición.* El primer aspecto a considerar es precisar cuál es el tema a tratar y luego explicarlo brevemente con una definición útil para nuestro interés cognoscitivo, para el propósito de nuestro trabajo. Se trata de explicarle al lector qué se entiende con los términos utilizados para referirse a ese tema, con el propósito de asegurar que se está hablando de lo mismo. Por ejemplo, si el tema es los tribunales constitucionales, debe precisarse si se refiere sólo a los tribunales constitucionales, o a la justicia constitucional en general, o sólo a los procedimientos de acceso a la justicia constitucional.
- B. *Antecedentes, identificación y planteamiento del problema.* Una vez que se tenga claro cuál es el tema que se va a tratar, entonces se debe precisar qué se va a decir sobre ese tema, con qué propósito se trata ese

tema. Ejemplo: del tema tribunales constitucionales se pueden decir muchas cosas. Se les puede describir, se puede decir cómo son en el derecho comparado, etcétera. Pero en un *Policy Paper* no se trata meramente de la descripción de un tema. Se trata de proponer una solución a un problema. Entonces, se tiene que plantear ese problema que se ubica en el ámbito del tema que ya se ha definido.

- C. *Cómo plantear el problema.* Debe distinguirse entre la descripción de los antecedentes y la identificación del problema y su planteamiento. La descripción de los antecedentes tiene la función de informar al lector sobre los hechos que motivan la elaboración de ese *Policy Paper*. Aquí, se puede distinguir entre los antecedentes formales y los antecedentes materiales. Los antecedentes formales se refieren a los hechos que impulsan la referencia al tema (se refieren a la formación de la agenda). Ejemplo: la Ley para la Reforma del Estado, la presentación de una iniciativa, etcétera.

Los antecedentes materiales se refieren, propiamente, a la primera aproximación a los datos empíricos a analizar para argumentar que existe un problema a resolver. La identificación del problema es el análisis que con base en los datos empíricos que se expresan en la descripción nos permite argumentar que existe un problema que requiere como solución una política pública. El planteamiento del problema consiste, precisamente, en el resultado de la identificación del problema: la argumentación con datos empíricos de que existe un problema que requiere de una solución mediante una política pública. Entonces: antecedentes formales y materiales, identificación y planteamiento del problema.

- D. *Solución del problema.* Una vez que se ha argumentado la existencia del problema, hay que argumentar ahora si se puede incidir en su solución mediante una política pública. El siguiente paso consiste en precisar qué solución de política pública se propondrá al problema planteado. Para proponer una solución a un problema cualquiera, hay que identificar las causas del problema y buscar con qué medios se puede incidir en algunas de ellas para solucionarlo. Esto se puede encontrar en la literatura especializada, en informes de organismos nacionales e internacionales, en la comparación con otros casos, en las exposiciones de motivos de reformas referidas a problemas similares, etcétera.
- E. *Alternativas de solución.* Una vez identificada una o algunas de las causas en las que se puede incidir se precisará cuáles son las diversas soluciones que ya se han propuesto a un problema similar. De entre

ellas habrá que elegir una, o en su caso diseñar una propia. En cualquier caso, se deberá argumentar la razón de tal elección. Al elegir y optar por una solución, a diferencia de un trabajo académico en el que las opciones de solución son muchas, en el ámbito operativo nos tenemos que restringir a las soluciones que sean factibles no teórica, sino empíricamente al caso concreto, de acuerdo al contexto propio (Nohlen, 2005). Elegida o diseñada una solución, habrá que definir la forma jurídica que requiere la solución propuesta: modificación normativa u otro tipo de medida. Si es normativa: reforma constitucional, reforma legal, reglamentaria, etcétera. En la solución deberán especificarse las condiciones de su puesta en operación: plazos, aproximaciones a los costos, etcétera.

- F. *Consecuencias de la solución propuesta*. Habrá que preguntarse: ¿es factible jurídicamente?, ¿es factible políticamente?, ¿es factible financieramente?, ¿es factible socialmente?, ¿es oportuna? (Karpen, 2004: 307-315).

## 2. *En cuanto a la forma*

### *Método de argumentación*

En el esquema de *Policy Paper* propuesto existen diversos momentos en los que tenemos que argumentar para emitir un juicio: tenemos que afirmar 1) que existe un problema; 2) que una de las causas de ese problema puede ser determinado fenómeno sobre el que se puede incidir mediante una política pública, y 3) que determinada política pública es la indicada para incidir en la solución del problema planteado.

#### a. ¿Cómo proceder en la argumentación?

Podemos distinguir tres dimensiones en la argumentación: 1) una lógica abstracta, 2) otra técnica jurídica, y 3) otra de diseño institucional. Las tres dimensiones tienen una función que cumplir en la argumentación.

- 1) *La dimensión lógica abstracta* se refiere al procedimiento mental para emitir juicios, que puede incluir tanto a la deducción como a la inducción. Desde otra perspectiva más práctica, en la dimensión lógica abstracta se puede incluir también una estructura aplicable a cualquier trabajo de investigación y que ya se ha aplicado implícitamente en este documento. Esta estructura ayuda a integrar los argumentos

propios con los argumentos ajenos y puede expresarse como sigue (Schneider, 1964: 48 y 49):<sup>1</sup> *a)* ¿cuál es el tema, cuestión o problema?, *b)* ¿qué se ha dicho al respecto (en la literatura especializada, en el derecho comparado, etcétera)?, *c)* ¿qué se puede decir sobre lo que se ha dicho, es aplicable al caso concreto?, *d)* ¿hay soluciones diversas a lo que ya se ha dicho?, *e)* ¿de entre las soluciones existentes, ¿cuál se elige?, ¿por qué?, *f)* ¿cuáles son las consecuencias de elegir esta solución?

- 2) *La dimensión técnica jurídica* se refiere a la regulación del tema en sí mismo. El criterio para argumentar es el conocimiento técnico de la regulación del tema concreto que se manifiesta en el estado de la cuestión en la literatura especializada, en la jurisprudencia, en el derecho comparado, etcétera. En esta dimensión es importante distinguir entre el conocimiento de la regulación, del conocimiento de la materia regulada, ya que se trata de conocimientos diferentes. Los expertos en la legislación no necesariamente son expertos en la materia que regula la legislación.
- 3) *En la dimensión relativa al diseño institucional*, el criterio aplicable se refiere a la capacidad causal de las instituciones. Cualquier solución de política pública que se elija para la solución de un problema se ubica en el ámbito institucional. En la elaboración de un *Policy Paper* nos vamos a encontrar con algunas disyuntivas o alternativas con respecto a dicha capacidad causal. Por ejemplo: ¿cuál es la capacidad causal de las instituciones?, ¿existe monocausalidad o multicausalidad?, ¿la causalidad es lineal o circular? Desde otro punto de vista: ¿qué valor tiene el derecho comparado en la resolución de problemas?, ¿se pueden trasladar instituciones de un país a otro?

Existen diversos enfoques teóricos y metodológicos que nos proporcionan criterios para valorar la causalidad de las instituciones. Básicamente se pueden mencionar a los enfoques comparativos cuantitativos y a los com-

---

<sup>1</sup> Él propone el planteamiento de siete preguntas que pueden expresarse de la siguiente manera: 1) ¿qué significa el problema que se pretende resolver? 2) ¿qué soluciones se han intentado para resolverlo? 3) ¿qué se puede decir sobre esas soluciones? 4) ¿qué otras soluciones se pueden proponer? 5) ¿cómo son, en qué consisten? 6) ¿cómo se puede decir que esas soluciones son correctas? 7) ¿hacia qué consecuencias conduce la nueva solución? “Erste Frage: Worum geht es?... Zweite Frage: Welche Lösungswege sind bisher versucht worden?... Dritte Frage: Was ist zu diesen Lösungswegen zu sagen?... Vierte Frage: Welcher weitere Lösungsweg besteht noch?... Fünfte Frage... Wie verläuft er?... Sechste Frage: Wie ist die neue Lösung zu beweisen?... Siebente Frage: Zu welchen Konsequenzen führt die neue Lösung?...” (la traducción es mía).

parativos cualitativos. No es el propósito de este documento referirse a cada una de estas posiciones teóricas y metodológicas, ni optar por una u otra. Cada una de ellas tiene fortalezas y debilidades y, por tanto, una solución ecléctica sería la adecuada. Sin embargo, sí es importante mencionar que la posición metodológica dominante es la cuantitativa, y esto debe ser visto con cautela. Lo cuantitativo es necesario, pero no suficiente. Los datos cuantitativos deben ser interpretados en el contexto de que se trate. Por ejemplo, un número cien tiene distinto valor en distinto contexto: no significan lo mismo cien asuntos de rezago judicial en Alemania que cien asuntos de rezago judicial en México; por esa razón, el criterio cuantitativo por sí sólo para afirmar la existencia de un problema o de una solución es insuficiente. Se requiere necesariamente el aspecto cualitativo que consiste en la interpretación de datos considerando el contexto.

Otro ejemplo: el hecho de que la mayoría de los países hayan optado por determinada solución no es un argumento suficiente para optar por esa solución. El hecho de que una institución funcione adecuadamente en otro país no significa que funcionará adecuadamente en nuestro país, porque instituciones similares funcionan de manera distinta en contextos diferentes: el contexto hace la diferencia (Nohlen, 2005).

### b. Técnica de exposición escrita

A continuación, se propone en un esquema el contenido de un *Policy Paper*:

<i>Partes del trabajo</i>	<i>Descripción del contenido</i>
Resumen	Al principio del documento, un resumen breve con los aspectos esenciales: planteamiento del problema, alternativas, solución propuesta, consecuencias.
Introducción	Se establece de manera breve (una frase, máximo un párrafo) la primera aproximación al trabajo, es decir, se define el tema y se plantean los antecedentes formales. Se establece el propósito del trabajo vinculándolo de manera lógica con los antecedentes. Se menciona las partes necesarias para llevarlo a cabo.
Antecedentes, identificación y planteamiento del problema	Tomar en cuenta lo ya expuesto.

<i>Partes del trabajo</i>	<i>Descripción del contenido</i>
Alternativas de solución	Qué soluciones existen para un problema similar (en las iniciativas ya presentadas, en el derecho de las entidades federativas, en la doctrina, en la jurisprudencia, en el derecho comparado, etcétera).
Breve análisis de las diversas soluciones	Argumentar por qué esas soluciones se refieren al mismo problema que se plantea. Analizar esas posibles soluciones y argumentar por qué sí o por que no podrían ser aplicables al problema que se quiere resolver. ¿Existe una solución diferente a las ya existentes? ¿En qué consiste?
Solución propuesta	De todas estas soluciones, cuál se debería elegir o se debería diseñar una diferente. ¿Por qué?
Requerimientos y consecuencias para y en la implementación de la solución	Qué se requiere técnicamente para implementarla: modificación constitucional, modificación legal, reglamentaria, etcétera. ¿Es factible políticamente? ¿Qué consecuencias tendría? (Véase apartado 1. <i>En cuanto a la materia.</i> ).
Recapitulación o síntesis	Establecer en pocas palabras cuál fue el problema planteado y cuál fue la propuesta de solución.
Fuentes/bibliografía	Incluir las referencias de las que proviene la información utilizada en el documento.
Anexos	En caso de ser necesario.

### III. SUGERENCIAS PRÁCTICAS<sup>2</sup>

La forma de proceder en la elaboración del trabajo depende de la manera personal de trabajar de cada persona, pero existen algunas técnicas o esquemas que pueden facilitar las diversas etapas de la investigación. Aquí se proponen algunas.

- 1) Tenemos que buscar información, *a)* tanto para plantear el problema, *b)* como para ver de qué forma otros han resuelto ese problema. En el manejo de la información, un esquema muy práctico puede ayudar a simplificar el trabajo: *Encuentro la información, ordeno lo que encontré, expreso lo que ordené.*

<sup>2</sup> Estas ideas son una recopilación de consejos que he recibido de dos profesores que en distintas épocas han marcado mi formación. Dieter Nohlen y Efraín González Luna Morfín. Para ellos, mi mayor gratitud.

- 2) En la expresión escrita de los resultados de la investigación: *Digo lo que voy a decir; lo digo, digo lo que dije* (Estructura formal del documento).
- 3) En la argumentación, además de lo que ya se ha mencionado: a) *definir, dividir, argumentar; b) qué, por qué, para qué, en relación con qué, cómo.*
- 4) La estructura del trabajo debe provenir no de la dimensión técnica jurídica o lógica interna del tema, sino de la lógica proveniente del problema a resolver. Por eso, cada parte del trabajo debe tener una función para cumplir con el propósito propuesto. El criterio para incluir algo en el trabajo es la relevancia para cumplir con el propósito del *paper* y no el hecho de que pueda resultar interesante. No basta que algo sea interesante para incluirlo en el trabajo, debe ser relevante.
- 5) En las enumeraciones hay que proceder cronológica o lógicamente. Hay que pensar qué debe decirse primero, qué después, lógica o cronológicamente, según sea el caso.
- 6) Hay que procurar la uniformidad en el trabajo.
- 7) Diferenciar, distinguir entre distintos niveles, dimensiones, funciones, etcétera.
- 8) Sustituir la cultura de la opinión por la cultura del argumento.

#### IV. RECAPITULACIÓN

El propósito de este documento consistió en sugerir una manera de proceder para la elaboración de un *Policy Paper*. Para lograr este propósito se dividió la exposición en dos partes. En la primera se expusieron propiamente sugerencias para la elaboración de un *Policy Paper*, tanto desde el punto de vista de la materia, como de la forma (método de argumentación, técnica de exposición). En la segunda se hicieron algunas sugerencias prácticas.

Con respecto a la primera parte:

- 1) Se ubicó la *policy* (políticas públicas) como una de las tres dimensiones o manifestaciones de la política, junto con la *polity* (instituciones) y la *politics* (el proceso político).
- 2) Se definió un *Policy Paper* como un documento de análisis y propuesta dirigido primordialmente a los actores políticos que contiene elementos técnicos para solución de problemas concretos mediante políticas públicas.
- 3) Se señaló que en la elaboración de cualquier documento se debe distinguir entre materia y forma. Materia entendida como el tema a tra-

tar en sí mismo. Forma referida tanto al método de argumentación como a la estructura del documento (técnica de exposición escrita). En este sentido se consideraron la materia y la forma como los hilos conductores para plantear los pasos a seguir en la elaboración de un *Policy Paper*.

- 4) En cuanto a la materia se plantearon los siguientes pasos: *a)* precisión del tema y su definición; *b)* antecedentes formales y materiales, identificación y planteamiento del problema; *c)* alternativas de solución, y *d)* consecuencias de la solución propuesta.
- 5) En relación con la forma se propuso un método de argumentación en el que se distinguieron tres dimensiones: una lógica abstracta, otra técnica jurídica y otra de diseño institucional. Se propuso asimismo una técnica de exposición escrita en la que se sugirieron diez partes para un *Policy Paper*: *a)* resumen/*abstract*; *b)* introducción; *c)* antecedentes, identificación del problema y planteamiento del problema; *d)* alternativas de solución; *e)* breve análisis de las diversas soluciones; *f)* solución propuesta; *g)* requerimientos y consecuencias para y en la implementación de la solución; *h)* recapitulación o síntesis; *i)* bibliografía, y *j)* anexos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

- KARPEN, Ulrich, (2004), “La evaluación de las consecuencias de las leyes”, *Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional*, núm. 8.
- NOHLEN, Dieter (2005), *El contexto hace la diferencia: reformas institucionales y el enfoque histórico-empírico*, editado por Claudia Zilla, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SCHNEIDER, Egon, *Die juristische Doktorarbeit. Eine Anleitung zur Themenwahl und zur Bearbeitung von Dissertationen* [La tesis doctoral del jurista. Una introducción a la elección del tema y a la elaboración de tesis], Dusseldorf, Muller-Albrechts-Verlag, 1964.
- SCHUBERT, Klaus (2006), “Polity”, en NOHLEN, Dieter, *Diccionario de ciencia política. Teorías, métodos, conceptos*, Xalapa-Ciudad de México, El Colegio de Veracruz-Porrúa, t. II.