

Introducción

EL ANÁLISIS de políticas* es una actividad política (*politics*) y social. Es verdad, se acepta la responsabilidad moral e intelectual por la calidad de nuestro trabajo analítico sobre el proceso de las políticas. Pero el análisis de políticas va más allá de nuestras decisiones personales. Primero, el asunto concierne y afecta a la vida de un gran número de conciudadanos. Segundo, los procesos y resultados del análisis de políticas usualmente involucran a otros profesionales e individuos interesados: regularmente se lleva a cabo como un trabajo en equipo; el consumidor inmediato es nuestro "cliente" o algo así como nuestro superior, nuestro jefe; el último receptor o público incluye a varios subgrupos políticos con cierto grado de convergencia y/o divergencia con el análisis que uno realiza. Todos estos factores condicionan la naturaleza del trabajo analítico y desempeñan un papel fundamental en la naturaleza de lo que llamamos un análisis de buena calidad.

*Análisis de políticas:
más un arte que una ciencia*

El análisis de políticas es más un arte que una ciencia. Se basa en la intuición tanto como en el método. Sin embargo, si se tiene que esco-

*Existe cierta confusión acerca del significado que tiene el término de política en el contexto del análisis de políticas. Esto se debe a que en castellano tanto *policy* como *politics* se

ger entre un análisis muy estructurado o uno poco estructurado en relación con el proceso de resolución de problemas, la mayoría de los profesionales con poca experiencia optan, con cierta razón, por el análisis muy estructurado. Por ello, he desarrollado una técnica a la cual he llamado “el camino de los ocho pasos”. La función principal de esta técnica es recordarles aspectos y opciones importantes que de otra manera podrían olvidarse; su principal defecto es que, tomada por sí sola corre el riesgo de ser un formulario mecanicista.

EL CAMINO DE LOS OCHO PASOS

- Definición del problema
- R Obtención de información
- E Construcción de alternativas
- P Selección de criterios
- l Proyección de los resultados
- T Confrontación de costos
- A [Decida!
- Cuenta su historia

La secuencia de estos pasos puede variar y no todos los pasos son necesariamente pertinentes en una situación particular. Sin embargo, en la mayoría de los casos, la definición del problema es el mejor punto de partida y la argumentación de una propuesta es, casi inevitablemente, el punto final. La construcción de alternativas y la selección de criterios para evaluarlas invariablemente surgen desde el inicio. La obtención de información es un paso que encontramos de manera recurrente durante todo el proceso y especialmente cuando nos concentramos en la definición del problema y en la proyección de los resultados de las alternativas consideradas.

traduce como política. Para fines de este texto el término de política se refiere a *policy* salvo nota explícita (N. del T.).

La repetición es continua

El proceso de resolución de problemas -proceso de prueba y errores reiterativo, por lo que en general cada uno de estos pasos se repite más de una vez.

El espíritu con el que el analista aborda cada uno de estos pasos, especialmente en las primeras etapas del proyecto, debe ser tentativo. A medida que se avanza en el proceso de resolución del problema, probablemente se cambie la definición de éste, el menú de alternativas, el conjunto de criterios para evaluar dichas alternativas, la percepción de la información pertinente para el problema, etcétera. En cada repetición el analista estará más seguro de andar por el "camino adecuado", "centrándose en la pregunta correcta", etcétera. Esto puede ser un proceso frustrante, aunque también puede estar lleno de satisfacciones, si se aprende a disfrutar de los retos que implica la investigación, el descubrimiento y la creatividad.

Algunas directrices son prácticas, pero en su mayoría son conceptuales

Casi todos los conceptos que utilizaremos en este libro parecerán obvios; sin embargo, hay excepciones. Entre ellas están algunos de los términos técnicos empleados. Algunos términos de sentido común se utilizarán con significados especiales que harán desaparecer ciertas connotaciones vinculadas a ellos y asociarán otras. En general, todos estos conceptos se comprenderán mediante la experiencia y la práctica.

Los conceptos están inmersos en situaciones particulares

En la vida real, los problemas de políticas se nos presentan como un confuso conjunto de detalles: personajes, grupos de interés, deman-

das retóricas, presupuestos, mandatos legales e interpretaciones, rutinas burocráticas, actitudes ciudadanas, entre otros. Los conceptos descritos en este manual están formulados en abstracto. Por lo tanto, es necesario que usted, como analista, aprenda a "ver" los conceptos analíticos en situaciones concretas, en la cotidianidad de la vida.

Un primer esbozo de conclusión

¿Qué forma deberá tener el producto final de un analista de políticas? Aquí presento un esbozo rudimentario de la típica estructura de un informe derivado del análisis de políticas: debe describirse con coherencia el problema que se quiere mitigar o resolver; se describirán algunas de las acciones que pueden tomarse; a cada curso de acción habrá que añadir los resultados proyectados que usted considere que podrían ser de interés para su cliente o público, señalando las bases con las que se llegó a tales conjeturas. Si ninguna opción es claramente mejor que otra de acuerdo con los criterios de evaluación elegidos, se deberán indicar los costos y beneficios de cada una de dichas opciones de política. Dependiendo de las expectativas de su "cliente", el analista podrá o no dar su propia recomendación acerca de cuál sería la mejor opción.

1. Definición del problema

LA PRIMERA definición del problema es un paso crucial. Ésta le da al analista:

1. Una razón para hacer todo el trabajo necesario, a fin de terminar el proyecto, y
2. un sentido de dirección para obtener evidencia e información.

En las últimas etapas del análisis, la definición del problema seguramente ayudará a estructurar la argumentación de la propuesta para que "Cuenta su historia". p. 69 n.b.

Por lo general, la primera información disponible para nosotros sobre algún problema (primera definición) proviene del "cliente" y se deriva del lenguaje utilizado en el ambiente político del propio cliente, lenguaje que llamaré "retórica del tema". Esta retórica puede estar confinada a lo que parecería un problema técnico, o bien, puede estar inmersa en una amplia controversia de interés social. En cualquier caso, el analista deberá ir más allá de la retórica, a fin de definir el problema de tal manera que pueda ser manejable y tenga sentido a la luz de los recursos políticos e institucionales disponibles.

Es indispensable utilizar con sumo cuidado la información derivada de la "retórica del tema". En muchos casos, esta información nos guía a considerar aspectos del mundo poco gratos o que se perciben como malos (por ejemplo, "embarazo de adolescentes", "violencia" o "el calentamiento del globo terráqueo"). Estas evaluaciones no ne-

cesariamente deben tomarse sin un juicio crítico. En muchos casos el analista querrá explorar algunos de los aspectos filosóficos y empíricos en los que él mismo, su cliente, u otras personas (su posible público), se basarán para considerar o no como malas las condiciones descritas en la "retórica del tema". Más aún, esta retórica puede conducirnos a plantear hipótesis de causalidad -no necesariamente reales- (por ejemplo, "bienestar", o "el desperdicio y derroche de la humanidad"). Lo último que quiere un analista es hacer eco de "la retórica del tema" en la definición del problema, sobre todo si busca que la definición sea de utilidad analítica.

Algunos temas podrán asociarse a más de un problema. Dependiendo del público, por ejemplo, "el embarazo de adolescentes" puede significar: inmoralidad sexual, la destrucción de las oportunidades de estas jóvenes y de sus hijos, explotación de los contribuyentes o desintegración social. En general, el analista querrá enfocarse en un solo problema, de otra manera pronto descubrirá que el análisis se le irá de las manos. Sin embargo, si los problemas no son muy complicados tal vez pueda definir más de uno.

Piense en los "excesos" y "deficiencias"

A menudo -aunque no siempre- puede ser útil pensar en términos de deficiencias y excesos. Por ejemplo: "hay demasiada gente sin hogar en Estados Unidos" o "la demanda de agua de riego está creciendo más rápido que nuestra capacidad para proporcionarla a un costo financiero y ambiental aceptable", o bien, "la población en edad de ingresar a la escuela en el estado de California está creciendo a un ritmo de 140,000 alumnos por año y nuestra capacidad para proporcionar la infraestructura necesaria no está creciendo ni remotamente al mismo ritmo".

Incluir la palabra "demasiado" en nuestra definición del problema resulta útil; por ejemplo, "demasiado grande", "demasiado pequeño", "creciendo demasiado lento", "creciendo demasiado rápido".

Las dos últimas frases nos recuerdan que los problemas que merecen llamar nuestra atención no necesariamente son un problema del presente, pero pueden serlo en un futuro cercano si no se hace algo.

De cualquier manera, no es necesario pensar en términos de deficiencias o excesos cuando el problema tiene que ver con aspectos como:

1. La selección entre alternativas bien estructuradas ("¿Dónde tirar desperdicios, en una bahía o en algún lugar del Océano Pacífico?"), o
2. la manera de lograr ciertos objetivos bien definidos ("recolectar fondos a fin de reducir el déficit que podría presentarse en un futuro cercano").

La definición debe ser evaluativa

Hay que recordar que la idea de "un problema" significa por lo general que la gente piensa que algo está mal en el mundo.

Sin embargo, debe tenerse presente que "mal" o "indeseable" son términos muy discutibles. No todos pensarán que los hechos definidos como problema por el analista (u otras personas) en realidad lo son; cada persona presumiblemente utilizará criterios diferentes para evaluar los "hechos". Desafortunadamente no existe un camino obvio o aceptado para resolver diferencias filosóficas de esta naturaleza.

Una pregunta común, tanto en el ámbito filosófico como en el práctico es: "¿Qué tipo de problemas privados merecen ser tratados como asuntos públicos y por lo tanto tratar de resolverlos a través de fondos públicos?" En estos casos, siempre es útil examinar la situación particular con ayuda de las herramientas que nos proporciona la visión de las "fallas de mercado".¹ Cuando los mercados trabajan razonablemente bien, es difícil que el gobierno intervenga sin crear ineficiencias importantes en la economía, ineficiencias que probablemente empeoren aún más los problemas privados antes de que

¹ Véase Weimer y Vining, capítulo 3.

interviniera el gobierno. Desde luego, existen muchos valores además de la eficiencia económica y también en muchas ocasiones es cogemos empeorar la situación de algunos miembros de la sociedad para reducir las carencias de otros, en ese caso estaremos dispuestos a aceptar la intervención del gobierno aunque el mercado esté funcionando razonablemente bien.

Cuantifique hasta donde sea posible

La definición del problema deberá incluir, en la medida de lo posible, una parte cuantitativa, es decir, se deberán incluir aspectos de magnitud. ¿Cuán grande es "demasiado grande"? ¿Cuán pequeño es "demasiado pequeño"? ¿Qué significa "demasiado lento" o "demasiado rápido"? Cuando hablamos de las personas sin hogar, ¿a cuántas nos referimos? ¿Cuántos metros cúbicos de agua para riego se utilizan ahora y cuál será la demanda en un año específico (considerando ciertos supuestos sobre el precio del agua)? ¿Qué capacidad tenemos para crear la infraestructura necesaria para atender la demanda de educación? ¿Cómo esperamos que crezca o disminuya dicha capacidad?

Si es necesario, hay que obtener información que nos permita ponderar las magnitudes relevantes. Véase el paso 2 "Obtención de información", p. 25.

En muchos casos, si no en la mayoría, se deberán estimar -Incluso "adivinar"-las magnitudes en cuestión. Algunas veces se deberán crear rangos, así como estimaciones puntuales ("nuestro mejor estimado sobre el número de personas sin hogar es de 70,000, aunque ciertamente el rango oscila entre 40 y 130 mil").

Las condiciones que causan problemas son también un problema

Algunas de las condiciones para que se dé un problema pueden no ser consideradas como molestas *per se*, pero son percibidas por los ciu-

dadanos o por los analistas que trabajan en su representación como las causas de un problema. En ocasiones resulta útil hacer un diagnóstico de estas supuestas causas y definirlas como problemas que deben mitigarse o eliminarse. Por ejemplo, "uno de los problemas en tomo a la contaminación ambiental es que el gobierno no ha querido obligar a los automovilistas a mantener en buenas condiciones los motores de sus vehículos y sus sistemas de control de emisiones". A fin de definir problemas causales de este tipo, probablemente el analista deba realizar un arduo trabajo de investigación científica; véase el paso 5, "Proyección de los resultados", p. 49.

Perder una oportunidad es un problema

Un caso especial de problema es la pérdida de una oportunidad. ¿No es una visión muy estrecha pensar que los analistas de políticas se dedican únicamente a aminorar los problemas? ¿Podrán los analistas de políticas ir más allá de la tediosa labor de remendar y componer problemas? ¿Es posible que aspiremos a vivir en un mundo en el que se identifiquen oportunidades para realizar cosas creativas, por no decir "maravillosas"? "Si no está roto, no lo compongas", es una idea que nos limita, y ciertamente los analistas de políticas así como los tomadores de decisiones y funcionarios deberían impedir que la "definición del problema" restrinja la búsqueda de oportunidades potenciales. Desafortunadamente, el itinerario y la agenda de los profesionales de la política están llenos de quejas, amenazas, preocupaciones y problemas. Casi nunca hay tiempo o energía para pensar en oportunidades de mejoría que nadie ha considerado como posibles.

¿Dónde encontramos oportunidades para perfeccionar políticas creativas que no hayan sido identificadas primero por quejas, amenazas, etcétera? Pocas son las referencias académicas o técnicas que tenemos para responder a esta pregunta. Sin embargo, a través de ejemplos en el Apéndice A se describen algunas oportunidades genéricas que a menudo están esperando ser descubiertas p. 77.

*Trampas comunes
en la definición de problemas*

Definir la solución dentro del "problema". La definición del problema no debe incluir una solución implícita que se nos escape por un descuido semántico. Hay que limitar la definición del problema a una mera descripción y dejar abierta la búsqueda de soluciones.

-No diga: "hay muy pocos asilos para las familias sin hogar". Expresada así, esta aseveración podría implicar inadvertidamente que la mejor solución sería tener "más asilos" y esto podría limitar nuestra capacidad para pensar en otras medidas para evitar, en primer lugar, que estas familias se encontrasen "sin hogar". Sería mejor decir: "existen demasiadas familias sin hogar".

-No diga: "se están construyendo escuelas nuevas con mucha lentitud". Esta afirmación podría implicar que la solución es que haya más escuelas y podría impedirle al analista pensar en otras maneras de aprovechar más eficientemente la infraestructura existente. Sería mejor decir: "hay demasiados estudiantes en relación con las aulas disponibles actualmente".

Un buen indicio de que probablemente se está incluyendo una solución implícita en la definición del problema es cuando nos escuchamos decir "¡ah!, pero ése no es el problema real; el problema real es..." Si bien es cierto que existen mejores y peores maneras de conceptualizar un problema o de resolverlo; es un exceso pensar que un problema puede ser "más (o menos) real" que otro.

Sea escéptico al determinar causas implícitas. Como antes mencioné, las "condiciones que causan problemas también son problemas". Sin embargo, las causas deben ser reales, no simplemente supuestas. El analista debe evaluar la cadena causal que va de la situación en sí misma a las cosas malas que se supone que causa y convencerse de que la cadena causal es real. Por ejemplo, para algu-

nas personas, "el uso de la cocaína" no es un problema en sí mismo, pero podría serlo si conduce al crimen, a una mala salud, a la desintegración familiar, etcétera. Pero, ¿produce estos resultados?, y ¿en qué grado? La información sobre este asunto debe ser evaluada muy cuidadosamente antes de que se decida que es correcto trabajar con una definición del problema que incluya un "uso extensivo de cocaína".

REPETICIÓN

La definición del problema es un paso crucial. Pero, resulta difícil hacerlo bien, hay que repetir este paso una y otra vez. En el curso de su trabajo analítico, el entendimiento empírico y conceptual que tenga usted del problema permitirá que la definición de éste vaya evolucionando. Además, empezará a desechar algunas alternativas en un intento por resolver o mitigar su problema y seguramente querrá construir la definición de éste, de tal manera que sea factible la oportunidad de resolverlo con éxito. Finalmente, si está trabajando en una oficina o agencia, implícitamente negociará con sus colegas y superiores jerárquicos una definición del problema mutuamente aceptable.

2. *Obtención de información*

EN EL análisis de políticas, el tiempo se emplea en dos actividades: pensar (algunas veces en voz alta y con otros) y obtener datos para convertirlos en "información". De estas dos actividades, pensar es por mucho la más importante (véase la discusión posterior sobre el valor de la investigación científica social en "Proyección de los resultados", p. 49), pero obtener los datos toma mucho más tiempo: leer documentos, buscar en bibliotecas, revisar estudios y estadísticas, viajar para realizar entrevistas, concertar citas, etcétera.

El contexto (mundo real) en el cual se realiza el análisis de políticas rara vez nos permite el tiempo necesario para llevar a cabo una investigación académicamente rigurosa. De hecho, "la presión del tiempo" en el análisis de políticas es un enemigo tan peligroso, o incluso más, que los sesgos provocados por un interés político particular. Por lo tanto, es esencial economizar en sus actividades de recolección de datos. La clave para ello es ésta: trate de obtener únicamente aquellos datos que puedan convertirse en "conocimiento" que, a su vez, pueda convertirse en "información" que tenga que ver con el problema previamente definido.

Para estructurar lógicamente el análisis, algunas definiciones resultan importantes. Los "datos" son hechos -o debiera decir, representaciones de hechos- acerca del mundo. Los datos incluyen toda clase de estadísticas, pero también pueden ser más que eso. Por ejemplo, los datos también pueden ser hechos acerca de la capacidad de

los funcionarios para vincularse constructivamente con la prensa. El "conocimiento" son los datos que tienen significado, pues pueden ayudar a clasificar el mundo en diferentes categorías lógicas o empíricas. La "información" es el conocimiento que afecta a las creencias existentes de gente importante (incluido usted mismo) sobre características significativas del problema que se está estudiando y sobre cómo puede ser resuelto o mitigado.

La información es necesaria para tres propósitos principales. El primero es evaluar la naturaleza y la extensión de los problemas que se está tratando de definir. El segundo es evaluar las características particulares de la situación concreta de la política que se pretende estudiar. Por ejemplo, usted necesita saber -o adivinar-la carga de trabajo que tiene la organización, su presupuesto reciente, los cambios demográficos en un área de servicio, la ideología política del jefe de la organización, la competencia entre los funcionarios de mando medio de la organización y las actitudes de otras organizaciones que nominalmente cooperan con ésta en algún problema. El tercer propósito es evaluar las políticas que por lo menos algunas personas han pensado que funcionarían bien en situaciones aparentemente similares a la suya, ya sea en otras jurisdicciones o en otro momento. Los tres propósitos son importantes para hacer proyecciones realistas de los posibles resultados de la política estudiada.

REPETIR

Puesto que cada uno de estos propósitos es importante en diferentes fases del análisis de políticas, este paso debe repetirse una y otra vez a lo largo del proceso de los *ocho pasos*.

Piense antes de recopilar los datos

Pensar y recopilar los datos son actividades complementarias: usted puede hacer una recopilación de datos mucho más eficiente si piensa constantemente en lo que necesita o no necesita (o quiere) saber y

por qué. El principal error (sumamente común) en el que incurren tanto principiantes como veteranos es perder el tiempo recopilando datos sin valor analítico.

EL VALOR DE LA INFORMACIÓN

¿Cuál es el valor evidente de la información? La respuesta se encuentra en el marco analítico de la decisión ("árboles de decisión"), aunque se debe recordar que el proceso de "tomar una decisión" involucra una gran cantidad de elementos previos al momento real de "decidir"; tales como definir un problema útil, pensar en las mejores soluciones posibles, seleccionar un "modelo" útil, etcétera. En general, el valor de la información depende de:

- La posibilidad de que dicha información le permita sustituir con una decisión mejor cualquier otra decisión que haya usted tomado sin ella (y que podría haberse considerado "aceptable").
- La posibilidad de que la "nueva" decisión produzca, directa o indirectamente, un mejor resultado de política, en comparación con el que se hubiera dado con la decisión original.
- La magnitud de la diferencia entre el valor del resultado probablemente mejorado de la nueva decisión y el valor del resultado original.

AUTOCONTROL

Un procedimiento que ayuda a evitar la recopilación de datos inútiles es que antes de emprender la recopilación se pregunte:

- "Supongamos que los datos salen más o menos de esta forma y no de tal o cual otra. ¿Qué implicación tendría esto para mi comprensión de cómo resolver este problema?"
- "Comparado con mi mejor estimación de cómo serán los datos una vez que los tenga, ¿qué tan diferentes serían si me tomo la molestia de buscarlos?"

- "¿Cuán importante es en este momento confirmar la diferencia real entre lo que puedo estimar y lo que puedo aprender si tuviera los datos reales?"

Este tipo de actitud crítica acerca del valor de una recopilación de datos onerosa es la que a menudo motiva a los buenos analistas experimentados a hacer estimaciones que sirvan para realizar inferencias (*back of the envelop*). Sin embargo, ninguna de estas recomendaciones puede servir de pretexto para eludir el trabajo que implica conseguir "buenos" datos (a veces muchos datos), aun a costa de una gran inversión en tiempo y dinero, cuando usted está convencido de que dicha inversión realmente vale la pena. Hay una obvia diferencia entre estimados justificables o aquellos que el analista inventa sin ningún argumento o información que sustente su apreciación.

La "mejor práctica" es buscar

Hay una alta probabilidad de que el problema que usted analiza no sea único y que haya sido tratado de alguna manera por otros administradores públicos y decisores de políticas en otras jurisdicciones, quizás no muy distintas de la que usted está estudiando. Vea si puede rastrear algunas de estas soluciones pasadas y si puede extrapolar algunas de ellas a la situación que está evaluando.

Utilice analogías

Algunas veces resulta útil tener información de cosas muy diferentes en apariencia al problema estudiado, pero que bien vistas tienen similitudes muy instructivas. Por ejemplo, si está trabajando en el problema de cómo el estado de California puede disciplinar, y quizás deshacerse, de abogados incompetentes, puede ser que valga la

pena gastar una considerable cantidad de tiempo aprendiendo cómo regulan los médicos los problemas de incompetencia, no sólo en California, sino en otras jurisdicciones y/o países.

Comience lo antes posible

Con frecuencia, usted como analista dependerá de los horarios de otras personas muy ocupadas a quienes tiene que pedir información y/o entrevistas. Es muy importante prever de antemano el tiempo necesario para obtener información, sobre todo en el caso de las entrevistas, para así disponer de la información oportunamente.²

Fundamente, obtenga credibilidad, cree consenso

El proceso de recopilación de información inevitablemente tiene además de un propósito puramente analítico, uno político. Algunas veces, es una buena estrategia incluir la opinión de críticos potenciales de un trabajo, a fin de evitar el argumento de que su perspectiva no fue considerada. También es importante dar a conocer sus argumentos a aquellas personas que potencialmente podrían estar de acuerdo con su análisis y perspectivas para crear un grupo que apoye su propuesta.

Un objetivo más complejo y quizá más fructífero, aunque no siempre posible o apropiado, será utilizar el análisis de políticas para mejorar una idea o decisión en el transcurso de su puesta en marcha. (Véase más adelante la discusión de "Perfectibilidad", p. 45, como criterio.) Esto le permite obtener "retroalimentación" de los participantes, por lo general en un proceso interactivo, y compartir sus im-

²Para una descripción útil de cómo conducir las revisiones bibliográficas, búsqueda de reseñas, entrevistas telefónicas y entrevistas personales, véase Weimer y Vining, capítulo 6A. Véase también Eugene Bardach, "Recopilación de datos para la investigación de políticas", segunda parte de este libro.

presiones con ellos. Así, usted se convierte más en un socio que en un observador y diagnosticador externo. Una función o papel mucho más complejo y que representa un reto mucho más difícil es convertirse en un tipo particular de "socio", un facilitador y mediador, ya sea actuando como transmisor de una persona a otra o coordinando reuniones y pláticas.