

4a. Reimpresión

Los ocho pasos
para el análisis
de Políticas Públicas

Un manual para la práctica

EUGENE BARDACH

Miguel Ángel

Porrua


CIDES

Realizar estrategias y definir patrones de política pública en medios cambiantes y coyunturas diferenciadas es un arte y un reto. En *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, Eugene Bardach no sólo supera el reto planteado, sino que, al combinar intuición y ciencia, demuestra una vez más por qué su creatividad intelectual, sus ideas innovadoras y su teoría pragmática hacen de él uno de los más connotados expertos en la materia de políticas públicas.

DR. ANDRÉS ROEMER

Consultor Booz Allen & Hamilton

Capturar los placeres de una vida llena de logros a través de un medio impreso es una labor titánica. En *Los ocho pasos para el análisis de Políticas Públicas*, Eugene Bardach, uno de los grandes profesores, ha triunfado brillantemente en su esfuerzo por darle a estudiantes, profesionales y docentes el acceso al conocimiento y la perspicacia adquiridos en sus más de veinte años de experiencia docente. Estudiantes y profesionales que se preguntan qué es el análisis de políticas públicas deben estudiar este libro. La investigación exitosa de políticas es el resultado de una ardua labor artesana, y este manual, así de compacto, legible y cautivador, logra depurar hasta su esencia "el arte del análisis de políticas públicas". Los que conocen a Gene escucharán su voz, los que no, desearán hacerlo.

DR. LAWRENCE LYNN JR.

*Escuela de Graduados de Políticas Públicas
Universidad de Chicago*

EUGENE BARDACH es profesor en la Graduate School of Public Policy de la Universidad de California, Berkeley. Ha sido miembro de esta facultad desde que fue fundada en 1970. Ha publicado libros y artículos en muchas áreas de política pública, como salud mental, conservación y recuperación de recursos, regulación de seguridad, seguridad en el trabajo y regulación ambiental. Es mejor conocido por su trabajo en aspectos del proceso de implementación burocrática. Actualmente está terminando un libro de cooperación interorganizaciones financiado por la Fundación Ford y la Kennedy School of Government.



Los ocho pasos
para el análisis
de Políticas Públicas

Un manual para la práctica

EUGENE BARDACH

Esta investigación, arbitrada por pares académicos, se privilegia con el aval de la institución coeditora, propietaria de los derechos correspondientes.

Primera edición, marzo de 1998

Primera reimpresión, junio de 1999

Segunda reimpresión, marzo del año 2001

Tercera reimpresión, diciembre del año 2004

Cuarta reimpresión, diciembre del año 2008

© 1998-2008

CENTRO DE INVESTIGACIÓN
Y DOCENCIA ECONÓMICAS

 Librería Virtual

www.e-cide.com

© 1998-2008

Por características tipográficas y de diseño editorial
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley
ISBN 978-968-842-790-3

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización expresa y por escrito de los editores, en términos de lo así previsto por la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, por los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

www.maporrúa.com.mx

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

Presentación

EN OCTUBRE de 1996, el profesor Bardach impartió una conferencia en el Centro de Investigación y Docencia Económicas. En esa ocasión un amigo mutuo —el doctor Andrés Roemer— me comentaba que, de existir un premio Nobel en política pública, sin duda Eugene Bardach sería un fuerte candidato. En su momento, la aseveración parecía exagerada. Sin embargo, su conferencia y una revisión sistemática de sus trabajos me hicieron reconsiderar mi primera impresión y no me cabe duda de que, con o sin premio Nobel, el profesor Bardach es uno de los más importantes contribuyentes a la disciplina. Sus aportaciones son muchas, pero en todas ellas el rasgo distintivo es la creatividad y el rigor académico. La claridad y fluidez expositiva hacen de su obra una lectura fructífera y placentera.

Por ello, me honra presentar esta obra en la que Bardach plasma su larga experiencia docente, sintetizando de manera clara y amena las complejidades y obstáculos a los que el analista de políticas públicas se enfrenta en el desempeño de su trabajo: la investigación y el análisis de problemas públicos, a fin de crear alternativas de política viables, justas y eficientes.

Hay, desde mi punto de vista, dos requisitos fundamentales por los cuales un texto sobre políticas públicas se traduce en una obra clásica en la materia. El primero tiene que ver con la aportación al desarrollo de la disciplina. El otro está más vinculado a la utilidad,

es decir: ¿Qué aprendimos? ¿Somos capaces de utilizar ese conocimiento e incorporarlo a nuestra cotidianidad? ¿Estimula nuestro interminable afán de racionalidad y búsqueda?

A la luz de estas consideraciones, *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* es un texto que cumple y excede los requisitos para convertirse en una obra trascendente y de utilidad en cualquier contexto de la política pública. Sobre el primer elemento, Bardach incursiona en un terreno, aunque muy cotidiano, casi inexplorado, es decir, la práctica profesional. ¿Qué es el análisis de políticas públicas? ¿Cómo se lleva a cabo? Normalmente se ha identificado con los análisis políticos de coyuntura, sustentados más en la experiencia e intuición que en la combinación de éstas con la formación teórica. Bardach nos lleva a través del proceso analítico, nos describe su estructura: desde la definición del problema hasta la propuesta concreta y las posibles formas de exponerla y generar consensos para su implementación. Es una guía ordenadora que sistematiza y explica los procesos por los que una situación determinada es considerada un problema y termina siendo objeto (o no) de la acción gubernamental. Para Bardach, el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera como utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver —justa y eficientemente— problemas concretos de política pública.

El segundo requisito (o elemento) es lo que la obra nos deja en nuestra formación intelectual: ¿Qué aprendimos? El autor no sólo nos previene de los problemas a los que cotidianamente se enfrenta el analista de políticas públicas; nos da consejos, alternativas y, sobre todo, nos invita a reflexionar haciendo explícitos los dilemas a los que nos enfrentamos al asumir la tarea de analistas de políticas públicas. El libro de *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas* marca un antes y un después; sin duda el lector tendrá una perspectiva más amplia de los problemas públicos, aprendiendo a discriminar información y a detectar las falacias en la argumentación de la cotidianidad. Ahora bien, el lector comprenderá por qué

la solución de problemas públicos es un esfuerzo de prueba y error y no un programa comprensivo y contundente en soluciones.

La primera parte del libro, "Los ocho pasos", nos lleva a través de las distintas etapas del análisis: desde la definición del problema público y la recopilación de información hasta las propuestas de política que se habrán de implementar. El profesor Bardach ejemplifica tanto los problemas teóricos y técnicos como los dilemas éticos inherentes en cada uno de los pasos. Para lograr lo anterior, cada uno de los capítulos ejemplifica los puntos importantes y hace del lector un participante activo: como si uno fuera el tomador de decisiones inmerso en la discusión sobre una alternativa de política: ¿Cuál información es relevante? ¿Cómo construir el argumento? O el analista atrapado en un tema nuevo para él: ¿Cómo empezar? ¿Cómo definir el problema? ¿Qué tipo de información y cómo clasificarla? ¿Cómo evaluar las alternativas? Todo esto inmerso en un contexto de *Realpolitik*, donde el autor nos confronta con una serie de guías y oportunidades potenciales para poder salvar los obstáculos más comunes a los que se enfrentan los profesionales de la disciplina; sobre todo cuando el problema objeto de la política es parte de una controversia social y está permeado por intereses partidistas y agendas de poder.

La segunda parte del libro, "La recopilación de información para la investigación de las políticas públicas", es el complemento perfecto para guiar el proceso de investigación. Aquí el autor nos muestra los vaivenes del analista para adquirir la información y el conocimiento necesarios para realizar su trabajo: ¿Cómo llevar a cabo una entrevista? ¿Cómo saber quiénes son los actores relevantes? ¿Cómo lidiar con actores importantes, pero renuentes a colaborar? Esta segunda parte es rica en directrices para consultar fuentes impresas pertinentes para el tema de política del que se trate (bibliografía especializada, prensa, etcétera), así como para conseguir acceso a especialistas y actores importantes.

Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas es un esfuerzo por explicar y ordenar las etapas, congruencias y contradic-

ciones inherentes al proceso de análisis de la acción gubernamental. Los lectores que buscan verdad y certeza quedarán decepcionados (con el libro y con la ciencia); los ávidos de conocimiento, racionalidad y "razonabilidad" encontrarán aquí una guía metodológica para vislumbrar la complejidad de la acción gubernamental. Es un libro práctico que nos invita a la reflexión. Su gran mérito es simplificar y ordenar un proceso naturalmente complicado y caótico como el del análisis de políticas públicas. En términos sencillos y relevantes, conjuga la teoría con la práctica y armoniza la coyuntura con la sistematización.

Tenemos aquí un libro útil, donde el ingenio, la creatividad y el rigor académico se funden con amplias dosis de humor y pragmatismo. Estimado lector, sólo me resta reiterar que la obra le servirá como estímulo para una comprensión más profunda de nuestros problemas de acción colectiva y, por supuesto, lo enriquecerá con instrumentos para poder comprender el qué, el cómo, el cuándo y el porqué de la política pública.

[Centro de Investigación y Docencia Económicas, junio de 1997]

Prólogo

ÉSTE ES un manual de conceptos y métodos cuyo objetivo es ayudar al análisis de políticas públicas. Los lectores potenciales son aquellos profesionales que comienzan a abordar la tarea del análisis de políticas. El enfoque general y muchas de las recomendaciones específicas expuestas en este libro las desarrollé a lo largo de más de veinte años de impartir cursos sobre análisis de políticas en la Graduate School of Public Policy, Universidad de California, Berkeley. Este manual también es de utilidad para cursos introductorios de política pública en programas de licenciatura, diplomados y cursos cortos dirigidos a ejecutivos.

El libro supone que el lector tiene cierta familiaridad con algunos conceptos básicos de economía, incluidos los que tienen que ver con las "fallas del mercado". No pretende ser un libro de texto único, sino que debe ser utilizado junto con otras fuentes. Cuatro de los mejores libros de texto sobre análisis de políticas que abordan de manera más extensa algunos de los puntos mencionados en este libro son:

—Edith Stokey y Richard Zeckhauser, *A Primer for Policy Analysis*, W.W. Norton, 1978.

—David L. Weimer y Aidan R. Vining, *Policy Analysis: Concepts and Practice*, Prentice Hall, 1992.

—Robert D. Behn and James W. Vaupel, *Quick Analysis for Busy Decision-Makers*, BasicBooks, 1982.

—*Lee S. Friedman, Microeconomic Policy Analysis, McGraw Hill, 1984.*

Quiero agradecer la paciencia y los valiosos comentarios de todos los estudiantes y amigos que han utilizado este manual, especialmente de los que sufrieron las primeras versiones. Un agradecimiento especial para José Canela, John Ellwood, Nina Goldman, David Kirp, Leo Levenson, Martin A. Levin, Duncan MacRae, Carolyn Marzke, Michael O'Hare, Andrés Roemer, Larry Rosenthal, Mark Sabeau, Eugene Smolensky y David Weimer.

PRIMERA PARTE

Los ocho pasos

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
- I 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 error– es 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

¹Véase Weimer y Vining, capítulo 3.

interviniera el gobierno. Desde luego, existen muchos valores además de la eficiencia económica y también en muchas ocasiones escogemos 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 definir las como problemas que deben mitigarse o eliminarse. Por ejemplo, “uno de los problemas en torno 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.

3. *Construcción de alternativas*

POR “ALTERNATIVAS” quiero decir algo como “opciones de política”, o “cursos de acción” alternativos o las diferentes “estrategias de intervención para solucionar o mitigar el problema”.

Comience en lo general y termine en lo particular

En las últimas etapas de su análisis, no querrá evaluar más de tres o cuatro alternativas principales. Pero al principio, debe empezar con una visión muy comprehensiva, muy general: haga una lista de todas las alternativas que le gustaría considerar en el curso de su análisis. Más tarde, descarte algunas que a simple vista sean poco satisfactorias, combine otras y reorganice algunas más en una sola alternativa “básica” con una o más “variantes” secundarias. Para su lista original, piense ¿dónde debo buscar ideas?

—Anote las alternativas que están proponiendo o al parecer tienen en mente los actores políticos clave. Entre ellas probablemente estén incluidas las ideas favoritas del público, el arsenal de propuestas desempolvadas de las instituciones que están a la espera de una oportunidad para ser ventiladas, o bien, las propuestas preconcebidas por las que siempre están abogando los ideólogos políticos.

—Trate de proponer alternativas que puedan ser mejores que las que en ese momento están siendo discutidas por los actores po-

líticos clave. Es bueno tratar de inspirarse y ser creativo, aunque no espere que necesariamente producirá mucho mejores ideas que las que ya han tenido otras personas. El Apéndice B, "Las cosas que hace el gobierno", p. 81, le puede servir como guía o estímulo para su creatividad. En cada uno de los puntos que ahí se muestran, pregúntese: "¿tiene sentido intentar alguna versión de esta estrategia genérica que ayude a mitigar este problema?"³ Como la lista de los puntos considerados en el apéndice es muy extensa y general, la respuesta a cualquier estrategia particular será normalmente negativa. Pero la lista no es tan extensa como parece y, con un poco de experiencia, necesitará sólo unos cuantos minutos para decidir si vale la pena considerar con más profundidad alguna de las ideas.

En su primera aproximación al problema incluya siempre la alternativa "no emprender ninguna acción; dejar que las tendencias continúen su curso". Esta consideración es fundamental, porque el mundo está lleno de cambios que ocurren naturalmente y algunos de ellos podrían mitigar el problema en el que usted trabaja. (Note que no estoy caracterizando esta alternativa como "No hacer nada..." No es posible "no hacer nada". Muchas de las tendencias en movimiento probablemente persistirán y alterarán el problema, para bien o para mal.)

Sin embargo, en muchos casos, la opción de "dejar que las tendencias actuales continúen..." no tendrá cabida en su análisis final. Esto sucede porque, si la definición del problema es la adecuada, al final tendrá un problema real e importante que en general podrá ser mitigado hasta cierto punto con alguna acción concreta.

—Revise las fuentes más comunes del cambio "natural" en el ambiente de la política pública, para así evaluar la posibilidad de un cambio en la magnitud del problema:

³ Véase también la valiosa discusión sobre instrumentos genéricos de política en Weimer y Vining, capítulo 5.

- a) Los cambios políticos después de una elección. También es necesario considerar los cambios que se generan ante la perspectiva de una contienda electoral.
- b) Los cambios en los niveles de desempleo y en las tasas de inflación que acompañan al ciclo empresarial.
- c) La variación entre “estrechez” y “holgura” presupuestal de las organizaciones provocada por las políticas generales de impuestos y gastos.
- d) Los cambios demográficos como la migración o el “abultamiento” poblacional en ciertos grupos de edad.

Analice las causas del problema

Con frecuencia es útil preguntarse: “¿podemos explicar o entender el “sistema” por el cual este problema se mantiene tal y como está, o bien, se sigue desarrollando?” En general, la explicación popular de las causas de los problemas políticos suele exagerar la importancia de los “malos personajes” y de sus “malas intenciones”. Usualmente considerar los problemas como parte de un sistema requiere un mayor esfuerzo analítico. Por ejemplo, un mercado que deprecia cierto tipo de bienes como el aire limpio o una agencia burocrática que se encuentra limitada por sus propios procedimientos de operación o un vecindario en donde el crimen, el cierre de negocios, el desempleo y las desavenencias entre sus habitantes forman un círculo vicioso. (Véase también “Proyección de los resultados”, p. 49.)

Por supuesto, no es necesario conocer las causas de un problema para solucionarlo —los fabricantes de productos farmacéuticos saben que muchos de sus productos funcionan, pero no comprenden del todo los mecanismos causales de su efectividad. Sin embargo, un buen esquema causal suele ser muy útil para sugerir posibles “puntos de intervención”. Considere, por ejemplo, un sistema que produce “demasiado tráfico” en un punto de congestionamiento vial (como un puente o un túnel). Un posible sistema causal podría incluir, entre

otras cosas, la demanda para utilizar esa ruta, los tipos de transporte disponibles, la capacidad del camino y el precio para los usuarios. Una solución sencilla y eficiente, pero por lo general políticamente impopular, sería aumentar el precio para los usuarios de manera que refleje el grado en que cada usuario contribuye a la congestión vehicular y al aumento en el tiempo que lleva realizar el recorrido.

Reduzca y simplifique la lista de alternativas

La lista final de alternativas –la que utilizó en la presentación a su cliente o a otros auditorios– será muy diferente a la lista con la que empezó. No sólo habrá desechado las alternativas que no le parecieron satisfactorias, sino que también habrá trabajado para simplificar y conceptualizar sus alternativas.

La clave para conceptualizar las alternativas es tratar de reunir las en una frase sencilla. “Esto no es fácil, pero el esfuerzo vale la pena.” Procure utilizar frases sencillas y cortas, desprovistas de jerga técnica. Cuando se creó la EPA,* su primer administrador enfrentó una serie de alternativas que podrían describirse así: “Deja que los estados hagan el trabajo, que la federación les dé el dinero”, “elimina los obstáculos para que las compañías contribuyan a la investigación contra la contaminación”, “procede legalmente contra los violadores” (o sea, contra aquellas empresas e industrias visiblemente contaminantes; demandarlas legalmente ayudaría a crear un apoyo político para la nueva organización).

La clave de la simplificación es distinguir entre una alternativa “básica” y sus “variantes”. El elemento “básico” en muchas “alternativas” de política es una “estrategia de intervención”, como un fortalecimiento en la regulación, un subsidio o un incentivo fiscal que haga que la gente o las instituciones cambien su conducta. Pero ninguna estrategia de intervención directa puede mantenerse sola: debe

* EPA (Environmental Protection Agency) es la organización gubernamental encargada de la protección ambiental (N. del T.).

ser implementada por una o varias organizaciones (quizás incluso por organismos no lucrativos); y debe contar con una fuente de financiamiento. Por lo general, las “variantes” de la estrategia básica incluyen diferentes métodos de implementación y de financiamiento.

Cuando necesite comparar muchas soluciones posibles puede resultarle muy útil establecer la diferencia entre una estrategia “básica” y sus “variantes”, basándose en los detalles de implementación. De esta manera reducirá la complejidad del proceso. Hacer esta distinción le permitirá llevar su análisis por un rumbo satisfactorio. En primer lugar, podría comparar tres alternativas “básicas”, por ejemplo, mientras ignora los detalles descritos por sus “variantes”. Luego, cuando se haya decidido por una de estas alternativas “básicas”, puede comparar las “variantes”. He aquí dos ejemplos:

–Usted quiere reducir en su municipio el consumo de heroína en un 50 por ciento durante los próximos cinco años. Considera tres “alternativas básicas”: apoyar el tratamiento con metadona, presionar para que la ley sea más estricta e implementar programas educativos para combatir el abuso de drogas. Las variantes de cada una de estas alternativas tienen que ver con las fuentes de financiamiento que pueden utilizar en distinto grado los recursos: federales, estatales y municipales (aunque no todas las combinaciones de recursos que están disponibles para una alternativa lo están para las otras dos). Las variantes también son posibles según quién administra los programas: organizaciones no lucrativas, empleados municipales, empleados estatales, etcétera.

–También se pueden considerar las “variantes” tanto en términos de magnitud como de cobertura. En el caso anterior, se podrían considerar, por ejemplo, dos posibles tamaños del programa con metadona.

Una trampa lingüística

“Alternativa” no significa necesariamente que las opciones de política se excluyen entre ellas. Entre los analistas de políticas el término “alternativas” se utiliza ambiguamente. A veces significa que la elección de una implica descartar otra; y otras veces significa simplemente una acción más de política que podría ayudar a resolver o mitigar algún problema, quizás en conjunción con otras “alternativas”. Debe tener presente esta ambigüedad cuando otras personas utilicen esta palabra y, en “Cuenta su historia” (paso 8, p. 69), debe estar seguro de que no está cayendo en esta ambigüedad.

Algunas veces no estará completamente seguro de si las dos alternativas son o no mutuamente excluyentes. Por ejemplo, un alcalde debe decidir lo más rápidamente posible si debe prometer una cantidad de dinero suficiente para arreglar baches, o bien, para proporcionar asilo a personas sin hogar (pero no ambos); pero si usted argumenta muy bien a favor de los dos programas, el alcalde tal vez decida incrementar el presupuesto de ambos.

4. Selección de criterios

PARA EL argumento de cualquier política (véase el paso 8, p. 69) es útil imaginar que se tienen dos líneas discursivas interconectadas pero separables, la analítica y la evaluativa. La primera es todo lo referente a los hechos y proyecciones imparciales de las consecuencias, mientras que la segunda es todo lo relativo a los juicios de valor. Idealmente todas las personas de mente abierta y analítica pueden estar de acuerdo, más o menos, con los aciertos y errores del argumento analítico, pero el evaluativo requiere más subjetividad y filosofía social para su manejo. El argumento analítico razonará si es probable que suceda X, Y o Z, pero en el evaluativo es donde aprendemos si X, Y o Z son buenos o malos para el mundo.

Este paso del proceso de los ocho pasos para el análisis de políticas pertenece al argumento evaluativo. Es el paso más importante para que los valores y la filosofía entren en el análisis de políticas, porque los “criterios” son normas evaluativas utilizadas para juzgar la “bondad” de los resultados de la política que han sido proyectados en cada una de las alternativas.

*Aplique criterios para juzgar resultados
y no alternativas*

Los criterios no se utilizan para juzgar las alternativas, o por lo menos no directamente, sino los resultados asociados a cada una de

ellas. Es fácil confundirse en este punto y, como consecuencia, enredar innecesariamente el análisis. La manera cotidiana de hablar fomenta este tipo de confusiones: “La alternativa *A* parece ser la mejor, así que vamos a proceder conforme a ella.” Pero esta manera de hablar pasa por alto algo muy importante; la formulación completa es: “Es muy probable que la alternativa *A* traiga como resultado O_A , que creemos que será el mejor de los resultados posibles; por consiguiente, creemos que *A* es la mejor alternativa.” Aplicar los criterios a la evaluación de los resultados y no a las alternativas hace posible recordar que O_A es un buen resultado, incluso si después de todo decidimos no elegir la alternativa *A* (porque no estamos lo suficientemente seguros de que *A* nos llevará de verdad a ese resultado). Una vez establecido este criterio, sería posible buscar otras alternativas que tuvieran mayor probabilidad de tener a O_A como resultado.

*La selección de criterios
se basa en la definición del problema
y es un proceso continuo*

Por supuesto, el criterio más importante es que el resultado proyectado “resuelva el problema de política” en un grado aceptable. Pero esto es únicamente el comienzo. Después de todo, es probable que cualquier curso de acción afecte al mundo de muchas maneras, algunas deseadas y otras no. Cada uno de estos efectos —o “resultados proyectados”, utilizando nuestro lenguaje de los *ocho pasos*— requiere un juicio de nuestra parte para saber si se considera deseable y por qué. Y es precisamente en nuestro marco de criterios donde están inmersos estos juicios. Puesto que cualquier efecto significativo exige un juicio, cuanto mayor sea la variedad de efectos significativos más amplio será el conjunto de criterios que necesitaremos para tratar con ellos.

Criterios evaluativos comúnmente utilizados en el análisis de políticas

EFICIENCIA

Maximice el bienestar de las personas tal como lo interpretan los propios ciudadanos. En términos económicos, “maximice la suma de las utilidades individuales” o “maximice los beneficios netos”. Éste es el enfoque típico del análisis de “costo-efectividad” y de “costo-beneficio”. Se le puede llamar criterio de “eficiencia”.

A pesar de que el término “eficiencia” tiene un tono antiséptico, tecnocrático y elitista, la insistencia aquí de que la “utilidad” debe ser entendida desde la perspectiva que tienen los ciudadanos de su propio bienestar es una visión altamente “democrática”.

Aunque los análisis “costo-efectividad” (CE) y “costo-beneficio” (CB) puedan parecer similares y con frecuencia vayan acompañados uno del otro, no son iguales y sus usos pueden ser muy diferentes. Es cierto que ambos conceptualizan un conjunto de beneficios acumulados por ciudadanos individuales, que es evaluado (por los propios ciudadanos) en términos de su “utilidad”. Ambos consideran problema de la política como un tipo de relación de producción entre recursos y resultados benéficos. Sin embargo, el análisis CE considera a uno u otro de ellos (recursos o resultados) como “fijo” o “propuesto”; el análisis intenta entonces encontrar las mejores formas para manipularlos (ya sea maximizar según el resultado propuesto). El análisis CB, por otro lado, permite que ambos factores, recursos y resultados, se consideren como variables proporcionadas. Por consiguiente, es más complicado que el análisis CE; pues aunque tanto CB como CE tienen que ver con la eficiencia productiva del programa o proyecto, CB tiene también que ver con su escala.

El análisis CE es mucho más común que el análisis CB. De hecho, una gran cantidad de temas de política pueden simplificarse y estilizarse como problemas CE, aunque a primera vista no parezcan susceptibles de este tipo de análisis. Ejemplos:

—El alcalde de Mudville quiere responder a las quejas de algunos empresarios que alegan que obtener un permiso de construcción “toma toda la vida”. La estructura CE sugeriría: minimice la demora originada únicamente por los trámites y procedimientos burocráticos, ya que no puede usted gastar más de 500 dólares y sólo está autorizado a reestructurar el flujo de la carga de trabajo de la Oficina de Planeación de la Ciudad y no las funciones del personal.

—La ciudad Terremoto debe mejorar los sistemas de seguridad anti-sísmica en varios miles de edificios construidos con materiales no reforzados. Dispone de un plazo de 20 años y no tiene restricciones presupuestarias inmediatas, pero quiere terminar la tarea con un mínimo de molestias para la vida (e ingresos) de los residentes y pequeños comerciantes que deben ser temporalmente reubicados durante el proceso de renovación.

Equidad, igualdad, “justicia”. Existen, por supuesto, ideas muy distintas, a menudo incluso opuestas, acerca de lo que significan o deberían significar estos términos. Usted no sólo está obligado a pensar seriamente en estas ideas, sino que en algunas ocasiones también debe lograr que su público reflexione sobre ellas.

—En California, las personas que sufren una lesión a causa de un accidente automovilístico en el que el conductor no está asegurado corren el riesgo de no recibir una indemnización adecuada. Muchos de estos conductores que “andan sin protección” son relativamente pobres. Muchos otros conductores compran un seguro precisamente para este tipo de riesgo (póliza contra conductores no asegurados). Una propuesta de política para que se pagara el seguro de todos los conductores con un fondo creado por un impuesto especial a la gasolina fue considerada por algunos observadores como “inequitativa” para los pobres que actualmente no cuentan con un seguro. Otros observadores dijeron que los

conductores no asegurados imponen el costo de una prima o el riesgo de una indemnización inadecuada al resto de la sociedad, entre ellos, muchos individuos que también son pobres. Es evidente que el analista debe incluir una discusión sobre la idea de "equidad".

—El debate actual sobre si deben mantenerse las cuotas de estudiantes afroamericanos y otras minorías en la admisión a la universidad opone en ocasiones el concepto de "equidad" para los individuos contra el de "justicia" para los grupos sociales. Esto es extraño, aunque algunos filósofos, y también la mayoría de nosotros, suponen que ningún sistema "justo" puede contener aspectos "injustos". De nuevo, el analista tiene que afanarse en seleccionar las ideas y el lenguaje.

Libertad, comunidad y otras ideas. Para estimular la reflexión, he aquí una lista (que está lejos de ser completa) con más ideas acerca de los criterios evaluativos que pueden ser importantes: mercados libres, libertad económica, capitalismo, "libertad respecto al control gubernamental", igualdad de oportunidades, igualdad de resultados, libertad de expresión, libertad religiosa, privacidad, seguridad (especialmente contra riesgos químicos, otros riesgos ambientales, etcétera), buena vecindad, comunidad, sentido de pertenencia, orden, seguridad, ausencia de temor, estructura familiar tradicional, estructura familiar igualitaria, fortalecimiento de los trabajadores, conservación de un sector no lucrativo viable, voluntariado.

Ponderación de los criterios de evaluación conflictivos

Como vimos en el paso de la "Definición del problema", cuando hay valores de por medio, como sucede en la selección de criterios, debemos considerar cómo ponderar los valores opuestos. Hay dos enfoques generales de este problema.

EL PROCESO POLÍTICO SE HACE CARGO DE ÉL

Uno de los enfoques consiste simplemente en dejar que los procesos gubernamentales y políticos existentes efectúen la ponderación. Este enfoque por lo general le dará primacía al empleador o cliente del analista y, por consiguiente, estará influido por aquellas partes de la esfera en cuestión que son importantes para el empleador o cliente del analista.

EL ANALISTA IMPONE UNA SOLUCIÓN

En el segundo enfoque, el analista modifica por sí mismo —aunque no reemplaza— la ponderación acordada por el empleador o cliente considerando una determinada concepción filosófica o política. La justificación típica para este enfoque es que ciertos intereses, y quizá filosofías, están subrepresentados en el gobierno y en la política y que el analista está en mejor posición que muchos otros participantes para “ver”, “entender” o “apreciar” este problema de subrepresentación y, por lo tanto, está obligado, o por lo menos en el derecho, de equilibrar la balanza en nombre de la equidad.

Por ejemplo, algunos argumentarían que, si no fuera por los analistas, difícilmente se incluirían los criterios de eficiencia y que, en realidad, la función de los analistas es hablar en defensa de los contribuyentes cuyos intereses se verían obstaculizados por grupos mejor organizados. A veces, de manera similar se argumenta que ciertas concepciones de equidad —en particular la idea “de que los beneficiarios de los bienes y servicios públicos deben pagar por ellos”— están subrepresentadas excepto entre los analistas. (Esta concepción de equidad normalmente excluye el gasto público ejercido deliberadamente para redistribuir el ingreso.) Otros intereses que en ocasiones la gente cree que están subrepresentados y que, por consiguiente, deben ser representados por los analistas son: las generaciones futuras, la niñez, la gente que vive fuera de la jurisdicción donde se toman las decisiones, las minorías étnicas y raciales, las

mujeres, los pobres, los consumidores, los animales y las plantas (entidades ecológicas).

Una variante de este enfoque incluye la idea de un “proceso educativo”. Dependiendo de las circunstancias, el analista debe animar a los actores políticos importantes –incluido tal vez su jefe o su cliente principal– a reconsiderar sus criterios evaluativos a la luz de hechos o argumentos con los que el analista podría llamar su atención. En este caso el analista es responsable de abrir el diálogo, haciendo quizá un llamado a la razón y a la medida, pero luego debe permitir que el proceso político continúe.

Criterios prácticos

No todos los criterios que intervienen en un análisis son parte de la línea evaluativa. Algunos son puramente prácticos y forman parte de la línea analítica. Esto tiene que ver con lo que le pasa a una alternativa con la política y los procesos de implementación. Los principales son: legalidad, viabilidad política, solidez en condiciones de implementación administrativa y perfectibilidad.

LEGALIDAD

Una política viable no debe violar los derechos constitucionales, estatutarios o de la ley común. Sin embargo, recuerde que los derechos legales están cambiando constantemente y, a menudo, son ambiguos. A veces vale la pena arriesgarse con una política que podría –o no– ser juzgada como ilegal en caso de llegar a un tribunal. (En estos casos, es aconsejable la asesoría de un abogado para que aumenten las posibilidades de que sobreviva esa política.)

Sin embargo, note que los llamados derechos “naturales” o “humanos” son conceptualmente muy distintos de los derechos legales, a pesar de la similitud semántica. Los ejemplos son “derecho al aborto” o “derecho a la vida” o “el derecho de la mujer a decidir sobre su propio cuerpo”. Los llamados derechos “naturales” o “humanos”

algunas veces generan polémica porque existen personas que querrían que fueran reconocidos como derechos, mientras que otras se oponen a tal reconocimiento.

ACEPTABILIDAD POLÍTICA

Una política viable debe ser políticamente aceptable, o al menos no inaceptable. La inaceptabilidad política es una combinación de dos cosas: “demasiada” oposición (que puede ser amplia o intensa o ambas) y/o “muy poco” apoyo (que puede ser reducido o poco intenso o ambos).

Sin embargo, no considere la “inaceptabilidad” como una cuestión estática. Siempre pregúntese: “Si la solución de política que prefiero no es viable en las condiciones actuales, ¿qué puedo hacer para cambiarlas?” Podría darse cuenta de que elaborar estrategias creativas puede abrir opciones que antes no había considerado seriamente.

SOLIDEZ

Ideas de política que pueden parecer muy buenas en teoría, fallan a menudo en el momento de su implementación real. El proceso de implementación tiene vida propia. Se lleva a cabo a través de sistemas administrativos grandes e inflexibles y los intereses burocráticos los distorsionan. Las políticas que surgen en la práctica pueden, por consiguiente, diferir sustancialmente de las políticas diseñadas y adoptadas. Una opción de política, por lo tanto, debe ser lo suficientemente sólida para que, aunque el proceso de implementación no sea fácil, los resultados de la política sean satisfactorios.

Entre los resultados adversos de la implementación que vale la pena considerar están: largas demoras, “captura” de los beneficios del programa de la política por un grupo de ciudadanos que no los “merecen” o que no habían sido considerados para estos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minan el apoyo político y

comprometen a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejan a los ciudadanos (y a los administradores del programa) inseguros acerca de los beneficios disponibles o de las regulaciones que deben acompañarlos.

PERFECTIBILIDAD

Aun los mejores planificadores de políticas no pueden tener todos los detalles correctos para diseñar un escenario. Por consiguiente, deben permitir que los implementadores de políticas perfeccionen el diseño original. El elemento más común para tales mejoras es la participación en el proceso de implementación de individuos y grupos cuya experiencia o puntos de vista no hayan sido incluidos en la fase de diseño.

Sin embargo, esta actitud de apertura en busca de perfeccionar el diseño puede abrirle la puerta a intereses políticos hostiles, disminuyendo así la solidez de la política. En consecuencia, es bueno hacer una evaluación muy cuidadosa de la situación real actual: personajes, demandas e incentivos institucionales, vulnerabilidad política, etcétera.

(Una nota sobre “resultado” y “proceso”. Dije anteriormente que los criterios se aplicaban a los resultados y no a las alternativas. Sin embargo, es necesario hacer algunos ligeros ajustes en el caso de los criterios prácticos. Estos criterios no se aplican a los resultados, sino a las perspectivas que enfrenta una alternativa en el transcurso del proceso de adopción e implementación de la política.)

Criterios en modelos de optimización

Hasta ahora, me he centrado en criterios sustantivos. Un enfoque complementario se centra en los criterios entendidos en un sentido formal. En particular, es muy útil enfocarse inicialmente en un criterio base, un objetivo principal que hay que maximizar (o minimizar). En general, este objetivo principal será el reverso de su de-

finición del problema. Por ejemplo, si su problema es “demasiadas familias sin hogar”, entonces su principal objetivo probablemente sería “minimizar el número de familias sin hogar”. Si el problema es “el efecto invernadero está aumentando muy rápidamente”, una buena manera de expresar el objetivo principal sería “minimizar el incremento del efecto invernadero”. Naturalmente, existen otros criterios para juzgar los resultados, como carestía, aceptabilidad política, justicia económica, etcétera. Todo esto debe entrar en la evaluación final. Sin embargo, es muy probable que si se enfoca —inicialmente al menos— en un solo criterio primario y ordena otros a su alrededor, lo único que logre sea confundirse. Conforme vaya profundizando el análisis y se sienta más cómodo con la multiplicidad de objetivos importantes, deseará poner mayor énfasis en un criterio primario y trabajar con una “función objetivo” más compleja.

PROGRAMACIÓN LINEAL

La “programación lineal”⁴ es una técnica matemática (y ahora accesible en computadora) que sirve para optimizar la elección cuando se tiene un objetivo principal o una función objetivo y pocos recursos que maximizar. Frecuentemente, al menos algunos recursos —el presupuesto de la organización y la infraestructura prometidos por una organización no lucrativa, por ejemplo— están restringidos. Incluso, si el problema no puede ser cuantificado, el analista puede aprovechar la estructura lógica de la programación lineal para conceptualizar su labor. La formulación convencional es parecida a la siguiente: maximice este objetivo (o función objetivo) sujeto a tales y cuales limitaciones de los recursos.

Un enfoque muy similar al de la programación lineal es suponer que los criterios caben en tres categorías: un objetivo (o función objetivo) que hay que maximizar; ciertas restricciones; y ciertos criterios para los que, por lo general, más es mejor.

⁴Véase Stokey y Zeckhauser, capítulo 11.

Un ejemplo acerca del problema de personas sin hogar:

Maximice el número de personas sin hogar que reciben asilo una noche cualquiera, limitado a un presupuesto total por noche de 50,000 dólares otorgado a la organización X y teniendo en cuenta que en las colonias *A* y *B* no se pueden construir asilos por razones políticas, tratando además de dar el “mayor número” de opciones de asilo a la población beneficiaria...

5. *Proyección de los resultados*

A HORA, para cada una de las alternativas de su lista actual, proyecte todos los resultados (o efectos) que usted u otros actores interesados podrían considerar importantes.

Éste es el paso más difícil del proceso de los *ocho pasos*. Incluso los analistas de políticas más experimentados por lo general no lo hacen muy bien. No es de sorprender que los analistas disfracen sus omisiones con una variedad de subterfugios. Por lo tanto, el consejo más importante sobre este paso es sencillo: hágalo.

Existen (al menos) tres grandes dificultades tanto prácticas como psicológicas. Primero, “la política” tiene que ver con el futuro, no con el pasado o el presente; pero nunca podremos estar realmente seguros acerca de cómo será el futuro, ni siquiera si lo hacemos con la mejor de las intenciones y el diseño de políticas más estructurado. Segundo, la “Proyección de los resultados” es otra manera de decir “sea realista”. Sin embargo, el realismo es a menudo incómodo, por eso mucha gente prefiere el optimismo. La “política” puede afectar, para bien o para mal, a la vida, la fortuna, el sacro honor de las personas. “Hacer una política”, por consiguiente, impone una carga moral más pesada que lo que mucha gente estaría dispuesta a aceptar. Por ello, es muy comprensible pensar que la alternativa que preferimos o recomendamos tendrá de verdad los resultados que esperamos e implicará menores costos que los que realmente suponemos. Finalmente, regresamos a lo que a veces llamamos “el principio 51-49”.

Esto es, en lo más candente de la discusión sobre la política, nos vemos impelidos, por pura defensa propia, a tratar a nuestra proyección de 51 por ciento de confianza como si fuera de 100 por ciento, con el consiguiente resultado de que a veces no sólo engañamos a otros, sino también a nosotros mismos.

La primera dificultad, la de que nunca tenemos información totalmente convincente acerca del futuro, agrava la segunda y la tercera, ya que nuestro resultado deseado no puede corregirse fácilmente haciendo referencia a demostraciones empíricas y a pruebas. Por supuesto, para hacer proyecciones es importante contar con cierto tipo de información, pero ésta se obtiene únicamente de la experiencia con otras políticas similares o análogas (véase "Obtención de información", p. 25).

A pesar de estas notas precautorias, recuerde que no queremos caer en el pesimismo. Nuestro objetivo es obtener una proyección realista.

Modelos causales

La proyección depende de la comprensión de las relaciones causa-efecto. Estas relaciones son: primero, como dije anteriormente en "Definición del problema" (p. 17), la estructura de los incentivos, restricciones y condiciones que conforman el (los) problema(s) de la política; y segundo, los incentivos, restricciones y condiciones que entrarán en escena cuando comience a ponerse en práctica la política.

Casi siempre resulta útil contar con un modelo de la estructura causal. Para simplificarla descomponga, si es necesario, el postulado original del problema en problemas independientes y modélelos por separado. (Recuerde que se supone que la definición original del problema era sólo provisional.) Un modelo es, por lo general, relativamente sencillo y estilizado, si se compara con la complejidad y la confusión del mundo real. Algunos modelos usados comúnmente son:

—Un “mercado” donde un grupo disperso de proveedores intercambian bienes o servicios con un grupo disperso de demandantes. Los modelos de mercado se pueden aplicar a los bienes o servicios, aun si no tienen precio. La idea principal detrás del modelo de mercado es en realidad “el equilibrio a través del intercambio”. Por lo tanto, el modelo de mercado puede aplicarse a muchos otros fenómenos además de a la producción y a la asignación de los bienes descritos en los libros de texto como peras y manzanas.

Por ejemplo, puede usted tratar de entender el flujo de pacientes de un hospital mental estatal en términos de “oferta y demanda”: hay una “oferta” de corto plazo de camas disponibles en los hospitales estatales y un cargo diario por cada una, al mismo tiempo que existe una “demanda” compleja para utilizarlas, generada por los departamentos de policía, las unidades psiquiátricas de emergencia, jueces, personas del público, etcétera.

—Modelos de producción. Por desgracia, no hay mucha literatura académica acerca de la lógica con la que operan los tipos comunes de sistemas de producción encontrados en política pública (como por ejemplo, regulación sobre órdenes y control, suministro de información y todas esas otras “cosas que hace el gobierno”, p. 81, descritas brevemente en el Apéndice B).⁵ En cualquier caso, lo más importante para entender los sistemas de producción es identificar los parámetros cuyos valores, cuando se salen de cierto rango, tienen mayor capacidad para provocar fallas, fraudes y abusos, problemas económicos extraordinarios y distorsionar el propósito original. También es útil conocer los parámetros que más importan cuando queremos mejorar un sis-

⁵Sin embargo, véase el capítulo sobre “políticas genéricas”, en Weimer y Vining. Véase también Lester Salamon (ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Urban Institute Press, Washington, 1989.

tema de producción desde niveles de desempeño meramente adecuados a niveles considerados como “excelentes”.

—Otra manera de considerar los modelos de producción es desde una perspectiva de optimización. En este caso, son importantes los modelos de investigación de operaciones, por ejemplo, ordenamiento de listas de espera, administración de inventarios, procesos de Markov.⁶

—Procesos evolutivos: variación, selección y retención aleatorias. En general, los mecanismos de selección son la clave para entender este tipo de procesos. Por ejemplo, algunos organismos reguladores fijan sus políticas de selección de casos por quejas recibidas. Para entender dichas políticas y su escala de prioridades, es necesario entender cómo “se seleccionan a sí mismos” los verdaderos quejosos de entre la población de inconformes potenciales y cómo prestan atención las organizaciones a cierto tipo de quejas y no a otras.

—Modelos organizacionales y políticos.⁷

—La literatura sobre la ciencia social aplicada, la cual se puede encontrar en cientos de revistas especializadas y en innumerables informes de investigación, es una rica fuente de comprensión y conocimiento. Ningún análisis de políticas puede llegar muy lejos sin una revisión sistemática de la literatura o sin consultar con expertos que comprendan y conozcan la literatura importante sobre el tema.⁸

⁶Véanse también los modelos, particularmente casos de gestión, en Stephen R. Rosenthal, *Managing Government Operations*, Little Brown, Boston, 1982.

⁷Por ejemplo, los que se describen en Graham Allison, *Essence of Decision*, y en Weimer y Vining, capítulos 4 y 5.

⁸Para conocer otras ideas, y leer un excelente análisis de los usos de modelos, véase Charles A. Lave y James G. March, *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Harper and Row, Nueva York, 1975.

Incluya estimaciones de magnitud

Para la "Proyección de los resultados", muchas veces se requiere pensar tanto en la dirección general del resultado como en su magnitud. En general, no es suficiente decir: "Esperamos que este programa reduzca significativamente el embarazo no deseado en las adolescentes." En cambio, a usted le gustaría decir: "Esperamos que en el transcurso de los próximos cinco años este programa reduzca anualmente entre 100 y 300 el número de embarazos no deseados en las adolescentes de esta comunidad."

A veces, basta con un "punto estimado" de su mejor suposición, pero en otros casos debe proporcionar un rango. Para reducir esta incertidumbre en su estimación, hágase una pregunta parecida a ésta: "¿Cuál es el nivel mínimo de efectividad que esta alternativa puede alcanzar para justificar su elección?" La respuesta, por supuesto, viene acompañada de otras preguntas: "¿Qué debemos suponer acerca de la manera en que funciona el mundo para persuadirnos a nosotros mismos de que realmente hemos alcanzado ese nivel?... y ¿lo creemos así?" (Véase también más adelante, "Confrontación de costos y beneficios", p. 61.)

El problema del optimismo

Formulación de escenarios. Para no caer en el optimismo natural, estudie sistemáticamente posibles escenarios adversos.

¿Qué causaría que la propuesta no produjera el efecto deseado, por ejemplo, solucionar o mitigar adecuadamente el problema causado por la política? La falta de solidez en el proceso de implementación no es sólo uno de los problemas más comunes, sino que, con frecuencia, es el verdadero culpable. Algunos escenarios que aterran son:

—En un programa reglamentario de salud o seguridad hizo falta el conocimiento científico o técnico necesario para producir

normas racionales y legalmente defendibles. Como resultado, dentro de cinco años habremos suplido esa falta con una política simbólica, corrupción, captura de industrias o regulación excesiva.

—El tiempo pasa y los recursos presupuestales y el apoyo político que alguna vez estuvieron disponibles se habrán perdido ante el impacto del cambio electoral y las reformas económicas. Con el apoyo de algunos líderes y el respaldo de la prensa, el programa habrá empezado a consolidarse con otro programa, otra unidad burocrática se habrá hecho cargo de él y finalmente habrá desaparecido.

—Un exitoso programa estatal diseñado para proporcionar asistencia técnica a entidades rurales extremadamente pobres recibe la orden de proporcionar ayuda también a muchas otras entidades urbanas no tan pobres. Como resultado, los escasos recursos del programa se habrán disipado y derrochado.⁹

—Se anuncia con grandes fanfarrias un programa para subsidiar la investigación y desarrollo de la “proteína de pescado concentrada” como complemento alimenticio barato y nutritivo. Dentro de cinco años, el programa se habrá estancado indefinidamente, porque la agencia reguladora de alimentos y medicamentos fue incapaz de incorporar este producto en sus normas de operación para una revisión reguladora.

Hay que hacer notar que estos escenarios están escritos en futuro perfecto. El hacerlo así funciona como auxiliar para estimular su imaginación.¹⁰

Para “pensar en futuro perfecto” resulta útil empezar con una lista de resultados adversos de la implementación e imaginar uno o más

⁹A este escenario lo llamo “apiñonamiento” (*piling on*). Véase Eugene Bardach, *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, 1977.

¹⁰Para más detalles véase Karl Weick, *The Social Psychology of Organizing*, Random House, 1979, pp. 195-200.

escenarios de cómo podría ocurrir cada uno de ellos. Recuerde la lista anterior de estos resultados adversos: largas demoras, "captura" de los beneficios del programa o de la política por un grupo de actores que no los "merecen" o que no habían sido considerados para esos beneficios, costos presupuestales o administrativos excesivos, escándalo por fraude, desperdicios y abusos que minen el apoyo político y comprometan a los partidarios de la política, complejidades administrativas que dejen a los ciudadanos (y a los administradores del programas) inseguros acerca de los beneficios o de las regulaciones que deben acompañarlos.

LA HEURÍSTICA DESDE LA PERSPECTIVA DEL OTRO

Imagínese en el lugar de otra persona. Dígase a sí mismo: "Si yo fuera X, ¿cómo actuaría?" Y entonces procure pensar como X y trate de adivinar qué haría X en esa circunstancia particular. Haga esto sistemáticamente poniéndose en el lugar de cada uno de los actores importantes. La importancia de esta práctica es que podrá descubrir las espléndidas formas en que estos actores se adaptan a la situación de la nueva política que está usted planteando y, de esta manera, podrá prevenir los resultados adversos del diseño de su política.

Por ejemplo, bajo las leyes del derecho a la información en la industria química, los trabajadores tienen el derecho de saber a qué sustancias han estado expuestos y pueden examinar los registros de salud que guarda el patrón. Si fuera usted un trabajador, ¿cómo podría utilizar esta ley? ¿Podría utilizar esta información para abandonar su trabajo actual? ¿Demandaría mayor salario? ¿Demandaría equipo de protección? ¿Demandaría al empleador? ¿Ejercería presión en el sindicato?

¿Y cómo reaccionaría el sindicato ante la presión? ¿Podría esta presión hacer más difícil el trabajo de representación o más sencillo?

Suponga ahora que usted es el patrón. Puesto que sabe lo que sus trabajadores podrían hacer, tendrá incentivos para tratar de modificar su política. ¿Dejaría de llevar todos los registros de salud que

no estén contemplados por la ley? ¿Mantendría los registros, pero permitiría que los doctores sólo realizaran exámenes de laboratorio? Y si fuera usted un empleado y viera que su patrón hace esto, ¿cómo contraatacaría?

He aquí otro ejemplo. En cierto momento de la década de los setenta, la Comisión Federal de Comercio atacó el problema de los vendedores que evadían sus obligaciones de garantía por productos defectuosos, vendiendo la deuda a plazos de los consumidores a bancos u otros acreedores que no están obligados, según la doctrina llamada "poseedor en curso" debido, a arreglar el producto, cambiarlo o cancelar la deuda. La solución de la CEC fue suprimir esta doctrina. Los bancos se quejaron argumentando que ellos no querían entrar en el negocio de la reparación de productos defectuosos. Pero si se pone usted en el lugar del gerente del banco que, de pronto se ve obligado a tener que reparar estos productos, ¿podría pensar en contratar especialistas para cumplir con esta obligación? ¿O quizá se las arreglaría para no comprar deuda a plazos a vendedores que usted cree que no son confiables para cumplir con las garantías otorgadas, etcétera?

EFFECTOS SECUNDARIOS NO DESEADOS

Muchas veces los analistas también deben preocuparse por las "consecuencias no previstas". Pero este término no es adecuado, ya que con frecuencia también se utiliza para referirse a lo perfectamente anticipable, aunque no deseable. He aquí algunos efectos secundarios no deseables pero anticipables, que ocurren en programas públicos:

-El "riesgo moral" aumenta. Esto es, una política tiene el efecto de que la gente se responsabilice por las consecuencias de sus acciones. Por ejemplo, el aumento de los beneficios para los desempleados tiene el efecto secundario de reducir los incentivos para buscar otro trabajo.

-La "sobrerregulación" en los campos de la salud y la seguridad. Un posible resultado adverso de, por ejemplo fijar normas

de salud o de seguridad “demasiado altas” y aplicarlas “demasiado homogéneamente” es el consiguiente incremento en los costos del sector privado por encima del óptimo deseable. Por ejemplo, dadas las preferencias de los ciudadanos por la seguridad privada, si se imponen normas para las defensas de los autos que cuestan 25 dólares por vehículo, pero que apenas si mejoran la contención en caso de choque, esta política no pasaría un examen convencional de costo-beneficio. Un segundo resultado adverso podría ser que, inadvertidamente, cause una disminución en la regulación de alguna otra actividad que —perversamente— es menos segura o menos saludable. Por ejemplo, algunos observadores alegan que la sobrerregulación en materia de seguridad en la producción de energía nuclear ha provocado un viraje hacia el carbón que, según dicen, es mucho más riesgoso que la energía nuclear.

—Los “buscadores de renta” (intereses que buscan nichos lucrativos protegidos de la competencia perfecta) distorsionan el programa en su provecho. Es inevitable que quienes proveen de bienes y servicios al gobierno, incluidos los funcionarios públicos, encuentren maneras para capturar “rentas”, y en realidad pasa a menudo; por ejemplo, con muchos contratistas del Departamento de Defensa. La búsqueda de renta también ocurre de maneras menos obvias, por ejemplo cuando algunas empresas reguladas cabildean exitosamente por regulaciones que imponen costos para sus competidores mucho más elevados que los suyos propios.

LOS COSTOS ÉTICOS DEL OPTIMISMO

Es difícil hacer énfasis en la importancia de preocuparse por los efectos secundarios adversos de políticas que de otra manera serían “buenas”, sin mencionar la posibilidad de que, en muchas circunstancias, tampoco se presenten los principales efectos “buenos” que

se pretenden.¹¹ Los analistas éticos de política siempre se preguntan “si la gente realmente siguiera mi consejo, ¿cuál podría ser el costo de que me equivocara y quién tendría que cargar con él?” Recuerde que el analista rara vez es una de las partes que tienen que cargar con los costos de sus errores.

La matriz de resultados

Este paso del proceso de los *ocho pasos* le aportará una gran cantidad de información. No querrá presentarla o analizarla toda en su informe final, pero a lo largo del proceso tal vez necesite volver atrás y evaluar escenarios complejos e inciertos para ocho o diez alternativas básicas combinadas con sus variantes principales. Una manera conveniente de resaltar lo más relevante de toda esta información es presentarla en una matriz de resultados. También sería útil incluir en su informe final una versión más corta de esta matriz.

En el formato típico de este tipo de matrices, las alternativas de política se presentan en los renglones y los criterios evaluativos, en las columnas. Cada celda contiene así los resultados proyectados de la alternativa del renglón, evaluada respecto al criterio de la columna. A continuación se muestra un ejemplo que realicé para comparar los resultados proyectados para tres sistemas alternativos para verificar periódicamente el control de emisiones de 10 millones de automóviles del estado de California. En este ejemplo, Baker, Smith y Jones, analistas que trabajan para tres distintas oficinas gubernamentales y con opiniones de política opuestas, están haciendo diferentes proyecciones de resultados para cada una de estas alternativas. Registré en las celdas las proyecciones en las que difieren.

El sistema de verificación de la emisión de contaminantes incluye verificaciones bianuales en el momento de registrar el vehículo en cualquiera de los miles de centros de servicio autorizado. “IM 240” requeriría una verificación bianual con equipo de inspección más

¹¹ Véase el capítulo de Behn y Vulper en “Assessing your Ignorance”.

CUADRO 1

RESULTADOS PROYECTADOS POR TRES DIFERENTES ANALISTAS PARA TRES SISTEMAS ALTERNATIVOS DE VERIFICACIÓN DE LA EMISIÓN DE CONTAMINANTES

<i>Alternativas</i>	<i>Qué tan cerca está de requerir una limpieza %</i>	<i>Criterios</i>		
		<i>Minimizar costos/toneladas de contaminantes reducidos (\$)</i>	<i>Reducir el tiempo del consumidor (min.)</i>	<i>Reducir el costo de la verificación para el propietario del vehículo (\$)</i>
IM 240	Baker: 100 Smith: 0	Baker: <VC* Smith: Millones	Jones: 60 Smith: >60	Jones: <VC* Baker: >VC*
"SC"* Modificado	Baker: 50 Smith: 0	Baker: Miles Smith: Millones	Jones: 75 Smith: 75	Smith: 35
Sensor remoto	Baker: 0 Smith: 100	Baker: Millones Smith: 200	Consenso: 0 para la mayoría de los conductores	Consenso: 0 para la mayoría de los propietarios

*"VC": Verificación de la emisión de contaminantes.

complejo en alguno de los pocos centros de verificación especializados que cuentan con el equipo necesario. "Sensor remoto" es una tecnología nueva que simplificaría el monitoreo de los automóviles, el cual se podría realizar desde camionetas estacionadas a la orilla del camino, y reforzaría las medidas en contra de los que no cumplen con la norma establecida.¹²

Si no puede llenar la celda con una descripción expresada cuantitativamente de los resultados proyectados, podría asentar un descriptor verbal como "muy bien" o simbólico, como "+" o "-".

Un error común que se comete en los encabezados de las columnas de "criterios" de este tipo de matrices es no indicar qué valor se está utilizando y qué dimensiones se están midiendo. Por ejemplo, si está evaluando un programa de subsidio a la renta y pone un "+" en la columna titulada "Propietario de la tierra/relaciones con el arrendatario", el lector no puede saber si piensa que las relaciones serán más armoniosas, más controversiales, menos dominadas por el propietario de la tierra, menos dominadas por el arrendatario o alguna otra cosa. No es suficiente que el texto aclare su intención; los encabezados de la matriz deben ser informativos. En el cuadro de mi ejemplo, no escribí simplemente "limpieza" o "costo" o "tiempo". Dentro de las restricciones de espacio traté de indicar la dimensión y la dirección deseadas en las que me movía.

No todos los criterios serán pertinentes para todas las alternativas. Si así fuera, en algunas de la celdas tendría que poner "n.a." para "no aplicable".

Se puede simplificar el cúmulo de información que se requiere mostrar e integrar en la matriz de resultados, o en alguna otra forma, la información acerca de los resultados que serán iguales para todas las alternativas. Esto es particularmente útil si los resultados que producen en común son ambiguos o inciertos: así podrá usted evitarse la molestia de tener que hacer esas difíciles proyecciones.

¹²Para otros ejemplos, véanse los cuadros 9-4, 9-5, 9-8 y 9-9 en Stokey y Zeckhouser. Véase también la discusión en Weimer y Vining, pp. 204-206, y su matriz muestral, p. 207.

6. *Confrontación de costos y beneficios*

AVECES sucede que una de las alternativas de política consideradas parece dar mejor resultado respecto a cada uno de los criterios evaluativos que las demás alternativas. En este caso no es necesario confrontar los costos y beneficios entre las alternativas. Esto se llama "predominio". Pero por lo general uno no es tan afortunado y tiene que confrontar los costos y beneficios de los resultados asociados a sus distintas opciones de política para satisfacer a su cliente o a su público.

La transacción más común se da entre dinero y un bien o servicio que recibe alguna proporción de la población, por ejemplo, extender el horario de la biblioteca de 8 p.m. a 10 p.m. con un costo de 200,000 dólares anuales. Otra transacción común, especialmente en políticas reguladoras, es ponderar los costos generados privadamente, como los de una compañía que instala equipo anticontaminante, comparados con los beneficios sociales generados, tales como una mejoría en la salud de la población y la protección forestal.

Como nos enseña la economía, la ponderación de costos ocurre al margen. Los análisis planteados así nos dicen algo como: "Si gastamos una cantidad extra X de dólares por una unidad adicional de servicio Y , podemos obtener una cantidad extra Z de unidades que dan buen resultado." Esto pone al decisor en la posición de contestar la pregunta: ¿Valora la sociedad (o usted) a Z más o menos

que a X ?, y entonces sigue la implicación obvia de la respuesta (si es sí, se decide por otra Y ; si es no, no lo hace).

Algunas unidades de servicio Y sólo pueden compararse en cantidades mayores que uno, a veces mucho mayores. Considere, por ejemplo, los servicios de transporte por carreteras y puentes. Podría significar un viaje de un solo pasajero de A a B , pero la mayoría de los proyectos de construcción de vías de comunicación (ampliación de carreteras, construcción de nuevos puentes) pueden llevarse a cabo únicamente con cantidades mínimas de Y que normalmente están en el rango de los miles.

Otro ejemplo. Suponga que el jefe de policía debe escoger una de dos alternativas: 1 millón de dólares por año para pagar tiempo extra en el turno nocturno o 250,000 dólares (anuales) por un reemplazo más rápido de las patrullas. La primera alternativa está consolidada porque el sindicato de policía insiste en que exista una cuota mínima de tiempo extra para los 150 policías del turno, y la segunda también está consolidada, porque el costo de cada automóvil es mucho menor después de un cierto número de unidades. Si la reducción de robos proyectada por incrementar, por ejemplo, los tiempos extra fuera de 200 al año y por adquirir vehículos más nuevos fuera de 50, la ponderación que debe hacer al margen el decisor es de 5,000 dólares por robo prevenido. En este caso "al margen" hay una consolidación de 150 robos y 750,000 dólares. (Además de la prevención de robos y de la confrontación costo-eficiencia, existen, por ejemplo, otros criterios que son importantes para este problema.)

El problema de la atribución múltiple

La clarificación y ponderación de costos se complican por el llamado "problema de la atribución múltiple", o sea, el hecho de que la alternativa de no solución sea predominante, al mismo tiempo que los criterios evaluativos de las diferentes opciones no sean fácil-

mente medibles (por ejemplo, transformando su valor en equivalentes monetarios).¹³

*Análisis del "mínimo aceptable"
o "punto de inflexión"*

Es mucho mejor, aunque no siempre posible, expresar las ponderaciones y balances en términos de magnitud y dirección. La dificultad es particularmente evidente cuando "Z unidades de un bien" no pueden medirse fácilmente en dólares o, dicho de otra manera más general, cuando los costos y beneficios no son medibles. En estos casos, elaborar un análisis del "mínimo aceptable", puede resultar muy útil para estructurar indirectamente los costos y beneficios en alguna medida pertinente. La mayoría de los análisis de políticas requerirán de algún tipo de análisis del mínimo aceptable.

Muchas propuestas de políticas ponderan implícitamente, por ejemplo, dólares gastados contra el riesgo de perder la vida. Se podría suponer que para evaluar estas propuestas habría que "decidir cuál es el verdadero valor de una vida humana" —una tarea que muchos de nosotros, muy comprensiblemente, no estaríamos dispuestos a realizar. La tarea se facilita, sin embargo, si se trabaja con estimados cuantitativos y se aplica el análisis del mínimo aceptable. Supongamos, por ejemplo, que estamos considerando imponer una nueva norma de diseño en la industria automotriz que mejorará la seguridad y salvará aproximadamente 25 vidas por año por tiempo indefinido. El costo de llevarlo a cabo es de aproximadamente 50 millones de dólares anuales. La ponderación al margen parece ser, por lo tanto, de "2 millones de dólares por cada vida". Pero, para darle algún sentido a esta decisión, no necesita usted responder la

¹³Véase Stokey y Zeckhauser, pp. 117-133. El consejo de estos autores acerca de cómo lidiar con el problema de la atribución múltiple es excelente: elimine la obstrucción descartando alternativas dominadas, y utilice el método de "calcular alternativas equivalentes". Estos métodos tienen sus limitaciones, pero por lo general son mejores que otros enfoques menos sistemáticos.

pregunta, “¿cuál es el verdadero valor de una vida humana?” Tiene que responder la pregunta, “¿vale por lo menos 2 millones de dólares la vida de una persona en términos estadísticos (esto es, la vida de un individuo desconocido tomado aleatoriamente de una población, no la vida de una persona individual con nombre)?” Ésta es una típica pregunta del análisis del mínimo aceptable. Por razones que nadie mejor que usted conoce, sería obvio para usted si lo vale o no. Aunque es muy difícil decidir si la vida de un individuo (estadísticamente hablando) cae en uno u otro lado de alguna frontera monetaria, es mucho menos difícil que hacer una estimación puntual.

Este tipo de ponderación resulta muy problemática para mucha gente y algunos incluso la encuentran “moralmente repugnante”. Por desgracia, repugnante o no, en cierto sentido es inevitable. Cualquiera que sea la posición que se adopte acerca del diseño de seguridad de automóviles antes descrito, implícitamente también se está adoptando una posición en cuanto a la transacción dólares/vida-en-peligro: si usted favorece la norma, tácitamente cree que la ponderación está bien, pero si se opone, entonces cree que no es así. Afortunadamente, esta implicación lógica tiene sus usos. En muchas circunstancias, puede usted preferir confiar en su “intuición” más bien que en algún método complicado y sistemático. Una vez que ya tomó su decisión basado en la intuición, puede revisarla preguntándose: “Puesto que la implicación de mi elección de política es que estimo que X tiene un valor de por lo menos (o cuando mucho) tal y cual, ¿lo creo realmente?”

INCERTIDUMBRE

Otra aplicación útil del análisis del mínimo aceptable o “punto de inflexión”, concierne a la incertidumbre acerca del futuro. A veces, el objetivo final de un análisis no es una recomendación o un conjunto de intercambio de valores, sino una jugada bien estructurada para la cual el decisor debe hacer una elección. Veamos algunas aplicaciones típicas:

—Aparentemente, la política X para construir una serie de cuatro casas para delincuentes juveniles no violentos predomina fuertemente sobre todas las demás alternativas de política, siempre y cuando funcione como se planeó. Pero tal vez no lo haga, porque: quizá no lleguen los recursos federales, el alcalde no le dé la importancia que promete en este momento, o tal vez los futuros vecinos de estas casas encuentren alguna forma de bloquear la iniciativa. Usted se entrevista con su cliente, la directora de un organismo estatal de justicia juvenil y percibe que el programa le gusta tanto que está dispuesto a llevarlo a cabo si tiene al menos una oportunidad de 50 a 50 de que funcione. Su análisis puede, entonces, centrar la atención de la directora en por qué, después de una extensa investigación, ha concluido que el proyecto tiene una probabilidad “algo mejor” (“o algo peor”) que 50 a 50, aunque a usted le resulte imposible especificar exactamente cuánto es mejor (o peor).

—Construir un nuevo estadio para los Héroes del Barrio parece una buena idea, dada la naturaleza de los costos y beneficios, si el promedio de asistencia diaria no es menor que X miles. Ésta es la cifra de asistencia mínima aceptable que tienen que tener en cuenta tanto usted como los demás decisores que intervienen en este caso. Entonces tienen que decidir *a*) cuánta confianza tienen en que se alcance este punto de inflexión y *b*) si este grado de confianza basta para garantizar una decisión afirmativa. Por consiguiente, tiene usted que organizar su presentación de hechos y opiniones de modo que los decisores puedan centrarse en estos dos puntos clave.

*Sin la proyección de los resultados
no es posible confrontar ni ponderar*

Un error común al comparar distintas ponderaciones es hacerlo en términos de alternativas y no de resultados esperados. Por ejemplo:

“la reducción de 20 policías en el rondín a pie de la patrulla nocturna frente a la disminución en el costo del mantenimiento de los vehículos policíacos”. Aunque existe una confrontación de costos, usted se dará cuenta de inmediato de que no hay gran cosa por hacer. Ambas alternativas deben convertirse primero en resultados para que se pueda hacer una verdadera comparación. Por consiguiente, los resultados rivales serían: 50 (más o menos...) robos prevenidos anualmente por la patrulla nocturna de 20 policías *versus* un ahorro de 300,000 dólares en el costo de mantenimiento de los vehículos policíacos.

7. ¡Decida!

ESTE paso del proceso de los *ocho pasos* sirve para verificar cuán bien ha realizado su trabajo hasta este momento. Aun cuando usted no sea “quien tome la decisión”, en este punto debe pretender que sí lo es. Decida, entonces, “qué hacer” sobre las bases de su propio análisis. Si esto le parece difícil o problemático, quizá no haya dejado bastante clara la confrontación de costos o tal vez no haya hablado lo suficiente acerca de la probabilidad de que surjan (o no) problemas serios de implementación, la estimación de un costo fundamental aún es demasiado confusa e incierta o no se ha aproximado con el cuidado suficiente la elasticidad de alguna curva de demanda importante, etcétera. REPITA

Píenselo de este modo: a menos que pueda usted convencerse a sí mismo de la viabilidad de cierto curso de acción, probablemente no podrá convencer a su cliente de ello, y con toda razón.

Por supuesto, cuando le cuente su historia al cliente o a cualquier otro auditorio, tal vez no considere apropiado incluir sus propias recomendaciones. Usted podría, en cambio, limitar sencillamente su historia a explicar las confrontaciones pertinentes y dejarle la decisión por completo a su cliente.

8. *Cuente su historia*

DESPUÉS de repetir muchas veces todos los pasos antes descritos—redefinir su problema, reconceptualizar sus alternativas, reconsiderar sus criterios, reevaluar sus proyecciones, reevaluar sus confrontaciones— está listo usted para que “cuente su historia” a algún público. Éste podría ser su cliente o podría ser más amplio. Tal vez sea hostil o quizá sea amigable.

La prueba del taxista de Nueva York

Antes de continuar, hay que “comprobar la realidad”. Suponga que acaba de tomar un taxi en la ciudad de Nueva York. Mientras está atorado en el tráfico, el conductor le pregunta acerca de su trabajo. Usted le cuenta que es un “analista de políticas trabajando para...” Él le pregunta: “¿Qué es eso?” Usted le explica que ha estado trabajando en el “problema de...” Él contesta, “Bueno, y ¿cuál es la respuesta?” Tiene usted un minuto para darle una explicación coherente y realista antes de que empiece a acusarlo de intelectual cabeza dura o algo peor. Si usted siente que empieza con “este... bueno...”, no ha entendido realmente sus propias conclusiones con la profundidad necesaria para que otros—incluso usted mismo—entiendan claramente las conclusiones e implicaciones del trabajo. Regrese al pizarrón hasta que lo tenga bien claro.

Considere ahora la posibilidad de que alguien quiera de verdad basar una decisión real o una propuesta de política en su análisis (se sabe que sucede a veces). Incluso si usted, como analista, no tuviera que tratar directamente con un auditorio tan difícil como el taxista de Nueva York y sus similares es probable que alguien tenga que hacerlo. Por tanto, debe usted ser capaz de explicar su historia básica a cualquiera en términos lo suficientemente sencillos y realistas como para que ese "cualquiera" sea capaz de seguir adelante con la tarea de la educación pública y democrática.

Usted, su "cliente" y su público

Suponiendo que pasó usted la prueba del taxista de Nueva York, identifique y evalúe los otros públicos con los que probablemente tendrá que tratar.

En primer lugar está su "cliente", la persona o personas cuya aprobación necesita —sus superiores jerárquicos, quizás, o los que están financiando su trabajo. ¿Cuál es la relación entre usted y su cliente? De lo que usted diga y cómo lo diga dependerá si su relación será de largo plazo y también la cercanía de dicha relación. En particular, ¿cuán fácil será para usted corregir cualquier malentendido que pueda surgir?

Ahora, piense en un ambiente político más amplio. ¿Quién cree usted que usará su análisis y con qué propósito? ¿Podría alguien utilizar sus resultados para apoyar una propuesta de política? ¿Considera usted esto deseable? ¿Le parecería deseable si algunos actores lo utilizaran e indeseable si lo hicieran otros? ¿Quiere hacer algo para "segregar" su consejo sobre política en función del tipo de público que podría al que quiere llegar (o no llegar)? ¿Está utilizando usted, quizá inadvertidamente, "palabras Smith" que apartarían a cierto público?

Si pretende usted hacer una recomendación clara, debe estar seguro de que puede responder y rebatir cualquier posible objeción

que pudieran hacer distintos públicos importantes. También debe estar seguro de que puede compararla con la que usted u otros podrían considerar como “la siguiente mejor” opción, para mostrar por qué la suya es mejor.

*¿Qué medios de comunicación
hay que utilizar?*

Puede contar su historia oralmente o por escrito. En cualquier caso, comuníquese de manera clara y sencilla. La guía principal es: de dos cosas iguales, la más corta siempre es mejor. Los elementos visuales como cuadros y transparencias suelen ser muy útiles en las presentaciones orales. En las escritas, los subtítulos adecuados y buenas gráficas pueden facilitar la lectura y la comprensión.

*Su “historia” debe tener
un estilo narrativo fluido y lógico*

La narración debe estructurarse teniendo en cuenta las necesidades, intereses y habilidades de los lectores (u oyentes) potenciales. En las presentaciones escritas debe ser evidente para el lector lo que motiva el análisis. Esto implica por lo general empezar con una descripción del problema que se va a analizar.

También es importante justificar los pasos más detallados en el flujo del análisis, esto es, las secciones, párrafos y oraciones. Muchos lectores buscarán la justificación de cualquier elemento en el que inmediatamente lo precede. Por tanto, evite las digresiones demasiado amplias. Sobre estas bases, sea cauteloso con las secciones que pretende titular como “Antecedentes”. Asimismo, la frase “antes de empezar...” es por lo general una señal de material no muy trabajado. Muchos lectores estarán atentos a las señales de peligro; por lo tanto usted también debe estarlo. Lo mismo se puede decir para “es necesario explicar/comprender primero la historia de...”; recuer-

de que el análisis de políticas se refiere al futuro. Sorprendentemente quizá, con frecuencia no es tan obvio cómo la historia afecta al futuro (o si lo afecta). Puede que así sea, pero la obligación de demostrarlo y explicar exactamente cómo lo hace es tarea del escritor.

¿UNA SOLA ALTERNATIVA POR SECCIÓN?

Un sistema común, aunque no siempre aplicable, es empezar con una buena definición del problema y luego tratar cada alternativa que considere como una sección. En cada una de estas secciones podría proyectar el (los) resultado(s) que espera de la implementación de la alternativa y evaluarlo(s) a la luz de algún modelo causal y de la información asociada. En el transcurso de estas discusiones, podría usted revisar y resumir los resultados de sus alternativas para comparar sus costos y beneficios. (Note que en este sistema no existe una discusión especial de qué criterios se van a utilizar. Sin embargo, a veces una discusión explícita de este tema resulta importante; podría hacerse justo antes o después de la presentación de las alternativas y sus resultados asociados.)

Algunas trampas comunes

SEGUIR LOS OCHO PASOS

A veces, para estructurar su narración es útil imaginar que lleva al lector de la mano por los *ocho pasos*. Pero, en general, esto es un error. Recuerde que el propósito de los *ocho pasos* es, para ayudarle a entender problemas complicados. No es del todo necesario utilizarlos para contar su historia, aunque algunos aspectos pueden serle útiles de vez en cuando.

MATIZAR COMPULSIVAMENTE

No interrumpa el flujo de un argumento para manifestar todos los matices e incertidumbres de algún elemento en particular. Una ma-

nera de evitar este error es utilizar adjetivos o frases adjetivas como “mucho” o “en promedio” para establecer una generalidad y entonces volver a las excepciones en la siguiente sección (o, si las excepciones realmente no pueden esperar, intente una oración entre paréntesis o una nota al pie de página).

MUESTRE SU TRABAJO

No incluya todos los hechos que haya encontrado en el curso de su investigación. Aun cuando haya hecho un trabajo de investigación y análisis bueno y detallado, mucho de lo que ha aprendido será irrelevante para cuando termine. Esto quiere decir que usted logró centrar su atención en lo “que realmente es importante” y descartar lo que sólo parecía serlo al principio. En general no necesita obligar al lector a recorrer el mismo camino que usted.

ENUMERACIÓN SIN EXPLICACIÓN

¿Debe enumerar en su informe cada una de las alternativas que pretende considerar antes de realmente hacer su análisis? Es bueno hacerlo cuando no son muchas, cuando usted o su público las consideran importantes o cuando la lista sirva para preparar al lector para la explicación detallada que sigue. Sin embargo, si va a considerar muchas alternativas, es posible que el lector no recuerde la lista y, si alguna de las alternativas se puede descartar tras un escrutinio más riguroso, lo único que estará haciendo es que el lector pierda el tiempo y gaste energías inútilmente.

Asimismo, evite enumerar cada criterio evaluativo de interés antes de analizar las alternativas que va a considerar. Por lo general, aunque no siempre, no tiene caso hablar en una sección aparte de los criterios que pueden explicarse mejor cuando realmente escriba las secciones de evaluación del informe.

ESTILO

Evite la pomposidad y las circunlocuciones de los estilos burocrático y académico. (Lectura esencial: George Orwell, *Politics and the*

English Language.) También evite el estilo “parlanchín” y el de los “enterados” (por ejemplo, “todos sabemos lo detestables que son nuestros oponentes ¿no es cierto?”).

Formato del informe

A menos que el informe sea corto, empiece con un resumen ejecutivo. Si el informe es de más de 15 a 20 páginas, es útil añadir un índice. Si contiene muchos cuadros y figuras, ya sea en el texto o en el apéndice, un índice de éstas puede resultar provechoso. La información técnica detallada o los cálculos deben presentarse en apéndices y no dentro del texto. Sin embargo, sí debe incluirse suficiente información técnica y razonada para persuadir al lector de que usted sabe realmente de lo que está hablando y que su argumento es al menos creíble.

Utilice títulos y subtítulos para ayudar a que el lector se oriente y evite párrafos muy largos; asegúrese de que el formato (mayúsculas, itálicas, negritas, sangrías) sea compatible con la jerarquía lógica de su argumento, o por lo menos que la apoye.

FORMATO DE LOS CUADROS

La práctica profesional actual es muy pobre respecto al formato de los cuadros. No lo imite, procure mejorarlo. Cada cuadro (o gráfica) debe ir numerado (por ejemplo, Cuadro 1 o Gráfica 3A) y recuerde ponerle un título, el cual debe ser claro. Es muy útil que el título describa el objetivo más importante del cuadro, por ejemplo: “Los riesgos actuales de beber y conducir crecen rápidamente en función del número de bebidas, pero los estudiantes universitarios no los tienen muy en cuenta.” Cada renglón y cada columna de un cuadro debe llevar un encabezado que pueda interpretarse sin mayor dificultad.

Los cuadros por lo general son simplemente descriptivos o tratan de mostrar alguna relación causal. Por ello, es bueno crear cuadros

con algún punto en particular (o cuando mucho dos), y que puedan presentarse solos en el texto sin necesidad de mucha explicación. Es mejor utilizar dos o tres pequeños cuadros para establecer dos o tres puntos, que usar un cuadro masivo y luego tratar de explicar su contenido en el texto.

Los cuadros generalmente requieren notas al pie de página. Siempre debe existir una "Fuente..." al final del cuadro. A veces, las notas al pie de página hacen referencia a las fuentes de datos utilizadas para elaborar el cuadro y, a veces, intentan explicar el significado de los encabezados de los renglones o columnas.

REFERENCIAS Y FUENTES

Incluya al final una lista de referencias y fuentes. Los libros y artículos deben citarse en el estilo académico (en orden alfabético por autor). El punto más importante es proporcionar ayuda bibliográfica a los lectores curiosos o escépticos que quieran encontrar referencias por sí mismos. Hay muchos estilos aceptables, aunque un buen modelo es el que utiliza la sección de reseñas del *Journal of Policy Analysis and Management*, que es sencillo y directo.

La tendencia actual es utilizar la "cita científica" en vez de hacer las referencias en notas al pie de página. Es decir, cite en el texto el (o los) apellido(s) del (de los) autor(es) y la fecha de su publicación entre paréntesis; el lector puede entonces remitirse a la bibliografía del final para encontrar la cita completa. A veces, también querrá incluir en la cita el número de página. Si se sigue esta práctica, en la sección de referencias bibliográficas, el nombre del (o de los) autor(es) y la fecha de publicación deben preceder al título de la obra y a los detalles de publicación.

El estilo legal de citar es muy distinto. A veces es necesario mezclar ambos. Si la mayoría de las referencias son del tipo legal, entonces es aconsejable poner todas las referencias en notas al pie de página. Sin embargo, puede seguir el formato de la cita científica dentro de la nota al pie. Es más fácil leer las notas si las incluye en la misma página del texto donde cita la referencia.

FORMATO DE MEMORÁNDUM

[*Fecha*]

Para: [Nombre(s) del (de los) destinatario(s), cargo(s) en la organización.]

De: [El nombre de usted, su cargo. Su firma o rúbrica al lado o arriba del nombre.]

Tema: [Una descripción del tema, breve y gramaticalmente correcta.]
[La primera oración o las dos primeras deben recordarle al destinatario que él o ella le solicitó un memorándum sobre este asunto o podría usted explicar por qué le pidió hacer el "memo". Alternativamente, podría decir por qué le está usted enviando al destinatario un memorándum sobre este tema en este momento.]

[Si el memorándum es largo, podría abrir y cerrar con uno o dos párrafos de resumen. Si empieza con un resumen largo, el resumen del final debe ser corto.]

[Si el memorándum es largo, considere dividirlo con subtítulos.]

*Los medios de comunicación
y los boletines de prensa*

La mayoría de los análisis no son tema de un boletín de prensa o de un breve mensaje por radio o televisión. Sin embargo, algunos sí lo son, otros pueden llegar a serlo y todos se benefician, aun en su versión completa, con la reflexión que hace el analista para resumir el mensaje esencial. Por consiguiente, si usted esboza un comunicado de prensa o unas cuantas ideas para un breve mensaje por radio o televisión, es probable que se pueda aprovechar este esfuerzo para propósitos analíticos y, en ocasiones, para propósitos políticos. También sería deseable que pensara estratégica y defensivamente para ver cómo podría caracterizar un oponente su trabajo en un comunicado de prensa o en un breve comunicado por radio o televisión.

Apéndice A

Algunas oportunidades genéricas para mejorar el bienestar social que a menudo pasan inadvertidas

COMPLEMENTARIEDAD

Dos o más actividades pueden juntarse para que una haga más productiva a la otra, por ejemplo, la construcción de obras públicas y el combate al desempleo.

INTERCAMBIO

Existen oportunidades de intercambio que podrían mejorar el bienestar social y que pasan inadvertidas. Para aprovecharlas, generalmente se diseñan políticas que simulan condiciones de mercado, como por ejemplo, los arreglos para restituir a una organización los servicios que presta a “clientes” o “consumidores” de otra organización.

CAPACIDAD SUBUTILIZADA

Un ejemplo de esto son las instalaciones escolares que, en muchas comunidades, no se utilizan más que una parte del día durante cierta época del año (aunque los funcionarios escolares rápidamente harán la advertencia de que no siempre es fácil utilizar estas instalaciones sin dañar las funciones para las que fue concebida la escuela).

PARTICIPANTES NO TRADICIONALES

Los empleados de “ventanilla” de las dependencias públicas tienen, muchas veces, ideas que podrían mejorar sustancialmente las políti-

cas y las operaciones de la dependencia. Lo mismo sucede con los “consumidores” o “clientes” que utilizan los servicios que prestan estas oficinas o los actores regulados por ellas.

RESULTADOS SECUNDARIOS DE LAS ASPIRACIONES PERSONALES

En aras de un beneficio o satisfacción personal, es posible estructurar nuevos incentivos o crear nuevas oportunidades que puedan traer indirectamente un beneficio social; por ejemplo, la oferta de compartir los beneficios de las innovaciones que reduzcan los costos con los empleados del sector público que las conciban y las pongan en práctica.

DESARROLLO

Se puede organizar una secuencia de actividades u operaciones de tal manera que se aproveche un proceso de desarrollo; por ejemplo, asesorar a los beneficiarios de programas sociales en busca de empleo de acuerdo con su capacidad y su interés vocacional antes, y no después, de enviarlos a buscar trabajo.

RACIONALIZACIÓN

Es posible efectuar una racionalización exclusivamente técnica de un sistema. Por ejemplo, aminorar los tiempos de espera diseñando una agenda con un itinerario de citas.

ESCRUTINIO

Mediante el “escrutinio” mental, se pueden descubrir usos inusitados de recursos aparentemente improbables pero ya existentes. Por ejemplo, se puede utilizar el sistema de registro de automóviles para llevar a cabo el registro de votantes.

FUNCIONES MÚLTIPLES

Un sistema se puede diseñar de modo que un aspecto de él pueda utilizarse para dos o más funciones. Por ejemplo, cuando un administrador fiscal destaca un caso de ejecución de la ley de modo que no sólo disuada a los posibles evasores del fisco, sino que también asegure a los contribuyentes cumplidos que su honestidad es reconocida.

Apéndice B

Las cosas que hace el gobierno

LA SIGUIENTE lista de “cosas que hace el gobierno” pretende estimular la creatividad y sugerirle algunas ideas. La manera de usarla es pensar en su problema de política y luego revisar la lista, preguntándose: “¿Habría alguna manera de utilizar este enfoque en este problema?”

La discusión de “por qué podría usted hacerlo” que acompaña a cada lista de “qué podría usted hacer” es necesariamente breve y, sobre todo, intenta ser sugerente.

I. IMPUESTOS

a) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Agregar un nuevo impuesto
2. Suprimir algún impuesto ya existente
3. Cambiar la tasa impositiva
4. Cambiar la base impositiva
5. Mejorar el sistema de recaudación fiscal
6. Gravar una externalidad

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

Las condiciones más comunes en las que los “impuestos” son una solución se presentan cuando hay un ingreso gubernamental ina-

decuado para algún propósito específico y –probablemente más importante– cuando la estructura de precios del mercado no refleja el costo de oportunidad de los recursos. Si los precios del mercado están mal, generalmente hay razones estructurales más profundas, como un poder oligopólico o gubernamental o sobrerregulación gubernamental de algún insumo, el cual podría corregirse también de otra manera.

Naturalmente, “demasiados impuestos” pueden convertirse también en un problema. Pueden inhibir o coartar actividades económicas o sociales útiles.

II. REGULACIÓN

a) ¿Qué podría hacer usted?

1. Aplicar un nuevo régimen regulador o abolir uno antiguo
2. Estipular nuevas normas o eliminar las antiguas
3. Hacer más estrictas o más flexibles las normas existentes
4. Mejorar las bases científicas y técnicas para las normas escritas
5. Cerrar o abrir pretextos
6. Aumentar, capacitar o supervisar mejor a los inspectores
7. Focalizar mejor las inspecciones para atrapar a las “manzanas podridas” y así disuadir a los evasores o aumentar la eficiencia en el uso de los recursos
8. Aumentar o disminuir el nivel de efectividad de las sanciones
9. Hacer más rígidos o más flexibles los procedimientos para apelar
10. Cambiar los procedimientos de denuncia y de auditoría
11. Aumentar, reducir o mejorar los mecanismos de queja para los trabajadores o para el público

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Distinga entre tres tipos muy distintos de “regulación”. Uno se orienta a los precios y productos en “monopolios naturales”. La Comi-

sión de Servicios Públicos regula, por ejemplo, el servicio de telefonía local.

Un segundo tipo de regulación —algunas veces llamado “regulación social”— por lo general se refiere a aspectos de salud y seguridad. Tiene el objetivo de corregir las imperfecciones que surgen por una información pobre del mercado o por excesivas fricciones provocadas por las sanciones del código civil (por lo general, contratos). La regulación de la FDA contra las drogas es un ejemplo. Este tipo de regulación adolece de dos defectos: demasiada regulación y muy poca. Las incertidumbres científicas, las dificultades técnicas de medición y las presiones políticas comúnmente causan cualquiera de estos dos problemas en distintas condiciones.

Un tercer tipo de regulación se refiere a los niveles de entrada, salida, producción, precio y niveles de servicio en industrias supuestamente oligopólicas, como el transporte. Administrar este tipo de regulación presenta grandes problemas para recopilar información y coordinar las producciones de muchas empresas. Políticamente, hay muchos problemas de “captura” anticompetitiva. El movimiento de desregulación a partir de 1978 ha inducido una nueva apreciación de cuánta competencia benéfica podría haber si el gobierno simplemente las soltara.

Mucha de la regulación sobre contaminación del aire y del agua está pensada como “regulación social”. Sin embargo, administrativamente (y algunas veces políticamente) se parece más al tercer tipo de regulación, ya que las principales leyes vigentes al respecto implican a las organizaciones gubernamentales en la coordinación de las emisiones de una gran variedad de empresas.

III. SUBSIDIOS Y CONCESIONES

a) *¿Qué podría hacer usted?*

1. Agregar uno nuevo
2. Suprimir uno antiguo
3. Cambiar el nivel

4. Cambiar la tasa marginal
5. Agregar, suprimir o cambiar una fórmula encargada de distribuir dichos subsidios
6. Modificar las condiciones de recepción o elegibilidad
7. Hacer más flexible la inspección
8. Hacer más estricta la inspección

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Efectos de los incentivos: los subsidios y las concesiones se utilizan a menudo para estimular actividades que ni el mercado ni las acciones no lucrativas o voluntarias parecen producir en calidad o cantidad adecuadas. También desempeñan un importante papel en el sistema de relaciones intergubernamentales, cuando una esfera de gobierno quiere alentar a otras esferas de gobierno para que hagan ciertas cosas. También desempeñan un papel en el sistema de relaciones entre gobiernos y organizaciones no lucrativas.

Efectos sobre el bienestar: las concesiones y los subsidios también transfieren recursos a gente, organizaciones o esferas de gobierno para que éstos mejoren su bienestar económico.

Algunos problemas de diseño: también sucede a menudo que usted quiere crear incentivos pero no redistribuir el ingreso, o viceversa. Por ejemplo, podría usted desear hacer más rica a la gente pobre mediante concesiones y subsidios, pero sin disminuir los incentivos del trabajo. O podría usted querer convencer a empresas o universidades para que realicen cierto tipo de investigación y desarrollo, sin que puedan enriquecerse de forma indebida o utilizar ineficientemente los subsidios.

Note que los subsidios y concesiones comúnmente son administrados con diversos criterios o condiciones. La amenaza de suprimir concesiones o subsidios de largo plazo por violar los criterios o condiciones impuestos funciona como una sanción reguladora, de ahí que ciertos subsidios y concesiones sean en realidad una regulación híbrida.

IV. PRESUPUESTO DE LAS ORGANIZACIONES

a) ¿Qué podría hacer usted?

1. Aumentar considerablemente el presupuesto
2. Aumentar sólo un poco el presupuesto
3. Mantener el presupuesto en el mismo nivel del año anterior
4. Recortar un poco el presupuesto
5. Recortar mucho el presupuesto, al extremo de casi suprimir la organización
6. Pasar las asignaciones de recursos de un rubro presupuestal a otro

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Podría querer ajustar el presupuesto de la organización según si está usted o no de acuerdo con lo que ella hace. Además, la manera en como se asigna el presupuesto de una organización envía señales políticas acerca del grado de satisfacción o insatisfacción con el desempeño de la organización y probablemente esto afecte tanto a los incentivos como a la distribución del ingreso. Sin embargo, no es fácil utilizar el presupuesto para crear los incentivos.

V. INFORMACIÓN

a) ¿Qué podría hacer usted?

1. Exigir declaraciones
2. Clasificación o certificación directa del gobierno
3. Normalizar muestras y formatos
4. Simplificar la información
5. Subsidiar la producción de información
6. Subsidiar la divulgación de la información

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

La producción, divulgación y validación de información pueden no ser óptimas a causa del deterioro de la naturaleza del costo promedio (y a veces marginal) de la actividad. Puede ser que el consumo de información no sea óptimo porque existen costos escondidos en él (como el tiempo invertido en leer, escuchar, interpretar o verificar).

VI. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA
DE LOS DERECHOS PRIVADOS

a) ¿Qué podría usted modificar o crear?

1. Derechos y obligaciones en los contratos
2. Derechos de propiedad
3. Obligaciones de deudas
4. Leyes de lo familiar
5. Derechos constitucionales
6. Leyes laborales
7. Leyes mercantiles
8. Leyes criminales
9. Mecanismos de resolución de disputa diferentes del litigio o las cortes

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

No hay ningún resumen sencillo que pueda hacerle justicia a este asunto. En años recientes, inclusive, dos de los temas más importantes que han llamado la atención de los analistas de políticas y de los economistas interesados en las instituciones legales se refieren a la incidencia económicamente eficiente del riesgo –el cual debe recaer en el actor que está en condiciones de manejarlo al menor costo social– y a los costos de administrar cualquier sistema de adjudicación. Puesto que los derechos y obligaciones sancionados en

el derecho privado tienen mucho que ver en la asignación de riesgos (por ejemplo, si un producto expone al usuario a algún riesgo o a ser lesionado, el productor es responsable de los daños, a menos que el usuario haya abusado del producto o lo haya utilizado incorrectamente o haya aceptado asumir los riesgos de usarlo), la modificación de las leyes suele ser un poderoso mecanismo de política. En lo que se refiere a los costos administrativos y de adjudicación, se realizan muchos esfuerzos para encontrar maneras para abatirlos.

Además de estas consideraciones “económicas”, también hay preocupación acerca de la compensación por daños. Las leyes pueden modificarse para redistribuir el bienestar —en algún sentido de prospectiva actuarial o en un sentido de valor presente— entre diferentes intereses o clases de personas.

Ambos efectos, redistribución del bienestar y redistribución del riesgo, como consecuencia de cambios legales, pueden trabajar en la dirección deseada o pueden hacerlo en contra de nuestros propósitos. Además, ambos pueden trabajar en la misma dirección o en dirección contraria al propósito de reducir los costos administrativos y de adjudicación.

VII. MODIFICACIÓN DE LA ESTRUCTURA DE LA ACTIVIDAD ECONÓMICA

a) ¿Qué podría hacer usted?

1. Fomentar la competencia
2. Fomentar la concentración
3. Controlar los precios y los salarios (y las ganancias)
4. Desregular los precios y los salarios (y las ganancias)
5. Controlar los niveles de producción
6. Desregular los niveles de producción
7. Aumentar o disminuir los incentivos fiscales
8. Proporcionar empleo público
9. Suprimir empleo público

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Apoyar una mayor intervención del gobierno: por el lado de la oferta pueden presentarse problemas de monopolio u oligopolio. Por el lado de la demanda, los consumidores pueden estar relativamente cautivos o ser vulnerables a la explotación, y lo mismo podría decirse de los trabajadores.

Apoyar una menor intervención del gobierno: usted podría suponer que las fuerzas políticas se han apoderado del aparato administrativo del gobierno y lo han viciado; o podría pensar que los costos de la información para que el gobierno se desempeñe bien son demasiado altos; o que los cambios tecnológicos han hecho que la forma usual de intervención gubernamental sea menos apropiada, efectiva o eficiente.

VIII. EDUCACIÓN Y CONSULTA

a) ¿Qué podría hacer usted?

1. Advertir peligros o riesgos
2. Buscar la concientización a través de la exhortación
3. Proporcionar asistencia técnica
4. Mejorar las habilidades y competencias
5. Cambiar valores
6. Profesionalizar a los proveedores de servicios a través de capacitación, certificación o licencias

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

La gente puede no percatarse de un problema o de una oportunidad. Puede ser descuidada o insensible. Podría existir demasiada gente no capacitada o sin las habilidades requeridas en trabajos de mucha responsabilidad.

IX. FINANCIAMIENTO Y CONTRATACIÓN

a) ¿Qué podría hacer usted?

1. Crear un nuevo mercado (gubernamental)
2. Suprimir un mercado (gubernamental) existente
3. Modificar las tasas de reembolso
4. Cambiar las bases de reembolso (por ejemplo, el costo de producción más margen de utilidad fija, el precio por unidad, la escala de deslizamiento en función de la cantidad, bonos o sanciones según el desempeño, etcétera)
5. Arrendar los recursos en posesión del gobierno
6. Modificar la estructura de pago para los usuarios
7. Rediseñar los sistemas de licitación
8. Cambiar los métodos para hacer que se cumplan los contratos
9. Otorgar préstamos
10. Garantizar préstamos
11. Subsidiar préstamos
12. Fundar empresas públicas
13. Desmantelar empresas públicas
14. "Privatizar" una empresa que hasta ahora era pública
15. Modificar las condiciones de contratación de seguros
16. Cambiar las prácticas de adquisición

b) ¿Por qué podría hacerlo usted?

Es posible que los mercados de capital o de seguros estén trabajando ineficientemente. Los mecanismos de contratación y adquisición gubernamentales podrían no estar operando correctamente; estos procesos podrían ser demasiado rígidos, demasiado corruptos, demasiado caros o demasiado lentos.

X. REFORMAS POLÍTICAS Y BUROCRÁTICAS

a) *¿Qué podría hacer usted?*

Las posibilidades en este punto son tantas que resultaría inútil enumerarlas. Entre ellas podrían mencionarse actividades como reorganizaciones, reemplazo de altos funcionarios de supervisión, mejoras en los sistemas de información, aumento de sueldos y salarios, etcétera.

b) *¿Por qué podría hacerlo usted?*

Las razones importantes también son demasiadas para enumerarlas. Podemos notar, sin embargo, que en muchos contextos de política hay importantes consideraciones simbólicas y políticas para llevar a cabo reformas burocráticas. Entre las consideraciones políticas a menudo está incrementar el poder de un grupo de interés o de un punto de vista sociales a expensas de otro. Las consideraciones simbólicas tienen que ver a menudo con el hecho de que el gobierno evita resolver los problemas sociales realmente difíciles o insolubles en favor de hacer algo que se puede ver fácilmente en un área en la que parece tener más control (es decir, su propia forma de operar).

SEGUNDA PARTE

*La recopilación de información
para la investigación
de las políticas públicas*

Introducción

CADA VEZ más reconocemos la necesidad de tener mejores análisis de los programas públicos y del desempeño de las organizaciones gubernamentales. Las técnicas de medición y los enfoques analíticos para hacer dichos análisis provienen de las diferentes disciplinas de las ciencias sociales y se van perfeccionando en la misma medida en que estas disciplinas las van perfeccionando para sus propias necesidades. Mucho se ha escrito sobre estas técnicas por sociólogos, psicólogos, economistas y politólogos, y desde luego cualquier analista de políticas debería estar familiarizado con esta literatura. Sin embargo, los métodos para recopilar información para la investigación de políticas no coinciden por completo (y no deberían hacerlo) con los que se utilizan en las ciencias sociales.¹⁴ Ciertamente estoy convencido de que existen más diferencias que similitudes. En términos generales, la gran diferencia está en lo que yo llamo los aspectos estratégicos de la investigación de políticas y es esto mismo lo que constituye el propósito de esta segunda parte del libro de *Los ocho pasos*.

¹⁴En muchos sentidos las técnicas apropiadas para recopilar información en la investigación de políticas públicas se parecen más a lo que pudiéramos llamar "periodismo de calidad" que a la investigación académica en las ciencias sociales. Desafortunadamente, no existe literatura que describa las técnicas utilizadas en el "periodismo de calidad" con el detalle necesario para nuestro propósito. El mejor libro de texto que conozco sobre el tema es el de Mitchell V. Charnley, *Reporting*, 2a. ed., Holt, Rinehart y Winston, Nueva York, 1966, cap. 7 ("The News Beat"), especialmente pp. 85-93. Una descripción muy perceptiva e informativa de cómo trabajan los periodistas se puede consultar en León V. Sigal, *Reporters and Officials: The Organization and Politics of Newsmaking*, D.C. Heath, Lexington, Mass., 1973.

Considere el problema que enfrenta un joven aspirante a investigador de políticas cuando está preparando un análisis sobre los programas para controlar la contaminación del agua del Lago Azul. Sabe que el agua del lago está sucia, que existe legislación local, estatal y federal diseñada para solucionar este problema (o impedir que empeore) y que existe una oficina gubernamental PPA (Procuraduría de Protección Ambiental) encargada de administrar algunas o todas las políticas o programas contra la contaminación. Pero el analista necesita saber más. Necesita saber cuáles son las políticas y los programas que están en vigor, el “ambiente político” en torno a dichos programas, la manera en que opera la burocracia al implementarlos, así como los criterios que se utilizan para evaluar las políticas y los programas. También tiene que tomar ciertas decisiones acerca de cómo hará él mismo la evaluación, para saber qué tipo de datos son importantes para los criterios que seleccionó y, por último, tendrá que buscar la manera de obtener esos datos. Además, si piensa hacer recomendaciones para introducir cambios en los programas existentes debe saber qué tipo de cambios están dispuestos o son capaces de llevar a cabo los actores importantes. Debe evaluar incluso las ventajas relativas a distintas estrategias de cambio, por ejemplo, trabajar tranquilamente desde adentro o generar presión pública desde afuera.

Éstas son cuestiones largas y los recursos de tiempo, energía y dinero del analista, así como la buena disposición de sus potenciales informantes, probablemente no duren tanto. El analista preferiría terminar su estudio, digamos, en menos de seis meses y sin duda no querrá “desperdiciar” inútilmente los primeros cinco buscando la dirección “correcta”. ¿Dónde debe empezar? Y una vez que empieza, ¿cómo debe proceder?

1. *Cómo empezar*

EL PRIMER paso es muy sencillo: empiece con lo que ya sepa. Esto parece obvio, incluso trivial, pero es muy común hacer precisamente lo contrario. Cuando el analista se enfrenta a un nuevo reto de investigación de políticas, espera tantear ansiosamente el terreno durante unas cuantas semanas, incluso meses. Y así sucede, haciéndolo sentir estúpido. Sin embargo, esto no tiene que ser así por fuerza. Unos cuantos hechos, incluso vagas recopilaciones de datos, aunados a un razonamiento inteligente, pueden hacer, por lo general, que el proyecto de investigación camine con pie firme de manera sorpresivamente rápida. Suponga, por ejemplo, que le pidieron hacer un análisis de política sobre “el futuro de la industria del carbón bituminoso (o carbón blando) en Wichahissic”, un tema tan ajeno a sus intereses o a su experiencia previa como la espectroscopía galáctica. En tal circunstancia, podría usted empezar a sentar sus bases escribiéndose a sí mismo un memorándum como los siguientes:

1. Probablemente me pidieron que realizara este estudio porque alguien piensa que el futuro de la industria de carbón bituminoso Wichahissic es bastante endeble, o porque alguien cree que está floreciendo. Si se toma la primera opción, probablemente se utilicen los resultados para justificar algún tipo de subsidio gubernamental; si se toma la segunda, los resultados podrían ser

utilizados para propósitos promocionales por la propia industria o por los comerciantes locales, cuya subsistencia dependa de la prosperidad de esa industria.

2. El futuro de cualquier industria depende en parte de la demanda del mercado. La demanda de carbón probablemente ha disminuido, en parte, por la disponibilidad de combustibles sustitutos.

3. Tal vez los costos de producción sean muy altos, lo que pone en peligro la buena marcha de la industria. ¿Podría ser que la tecnología para la extracción de carbón no esté plenamente desarrollada? Si esto es así, ¿por qué? Quizá los yacimientos estén agotándose y, en consecuencia, la tecnología no se ha desarrollado para explotar yacimientos exigüos, como se hubiera hecho si los depósitos del mineral fueran abundantes.

4. Hace pocos años hubo muchas huelgas de mineros. ¿Han mejorado o empeorado las relaciones obrero-patronales? ¿Han contribuido las demandas salariales al decaimiento de las empresas de esta industria? Escriba al sindicato de mineros solicitándole información.

5. Ferrocarril y carbón. El transporte del carbón depende del ferrocarril, así que, si el ferrocarril anda mal ¿puede ir bien la industria del carbón?

6. Ecología y carbón. El carbón es negro, sucio y produce mucho humo. Sin duda debe constituir un problema ecológico. ¿Quién, si es que hay alguien, le está prestando atención a este problema? ¿Es realmente un problema? La extracción de carbón destruye la belleza, y quizá la ecología, del campo. ¿Es esto cierto? ¿Podría tener el Sierra Club datos importantes sobre estas cuestiones?

7. Tal vez no toda la industria del carbón esté en declive sino únicamente la del carbón bituminoso. Quizá la industria del carbón antracita (o fósil) esté floreciendo. Seguramente debe existir una asociación de compañías mineras que podría tener informa-

ción pertinente al respecto. Comunicarse al departamento de relaciones públicas de la compañía de carbón más cercana y solicite que le den información sobre la asociación (si es que existe). 8. Tal vez la industria del carbón esté bien, pero Wichahissic tenga problemas. Pero, otra vez, Wichahissic no aparece todos los días en las noticias como Pakanoka, cuya situación parece ser el arquetipo de la "zona en decadencia". Llame a la BLS (Bureau of Labor Statistics)* para conseguir las cifras de desempleo en Wichahissic.

Escribir memoranda como éstos para su uso propio puede resultar muy útil, no sólo al principio del proyecto, sino cada vez que sienta que empieza a invadirlo el pánico o la confusión.

Siguiendo esta manera inicial de sentar las bases, el investigador se pone a sí mismo en la posición de diseñar, ejecutar y reajustar periódicamente su estrategia de investigación para aprovechar al máximo las ventajas que le den algunos cambios predecibles en su potencial para adquirir y utilizar información:

1. *Localización de fuentes importantes.* Con el tiempo, el investigador reduce su incertidumbre acerca de lo que es importante saber y cómo aprenderlo.

2. *Obtención y conservación del acceso a las fuentes.*

a) Con el tiempo, el investigador desarrolla su capacidad para obtener entrevistas de gente ocupada u hostil y para obtener datos que no son evidentemente del dominio público.

b) También con el tiempo, el investigador incrementa, invariablemente, su acceso a ciertas fuentes y, por lo tanto, debe conservarlas y utilizarlas únicamente cuando sea propicio.

3. *Acumulación de antecedentes como forma de presión.* Al paso del tiempo, el analista mejora su capacidad para interpretar datos

* BLS es una agencia gubernamental encargada de llevar las estadísticas sobre desempleo y otros indicadores laborales en Estados Unidos (N del T.).

y presionar a fuentes renuentes para que le proporcionen información y, así, aumentar su conocimiento sobre algún tema.

4. *Protección de la credibilidad política.* Con el tiempo, el propio proceso de investigación crea las condiciones que ayudarán u obstaculizarán la adopción e implementación de las posibles recomendaciones que hará el analista.

Es probable que la estrategia óptima para cualquiera de estos puntos entre en conflicto con la estrategia óptima de los otros. Cada uno de estos problemas se discutirá en secciones independientes y en la sección final de este texto se presentará un breve resumen de los dilemas que surgen al tratar de considerar simultáneamente todos los imperativos estratégicos. En cada parte supongo que el lector es un investigador de políticas poco experimentado, pero que tiene "entrenamiento académico" en las ciencias sociales. Por lo tanto, profundizo en varios puntos para aludir a las diferencias que existen entre la metodología de investigación en las ciencias sociales y los métodos utilizados en la investigación de políticas.¹⁵ Confío en que los analistas más experimentados también encuentren alguna utilidad en los argumentos de este trabajo, aunque nada más sea para conceptualizar con mayor claridad lo que ya sabían o hacían intuitivamente.

Es necesario hacer otra aclaración sobre el público al cual está dirigido este trabajo. El analista de políticas empieza su trabajo con ciertos recursos y limitaciones, algunos de los cuales se derivan de su propia experiencia y personalidad y otros del papel institucional que desempeña. Aunque la posición institucional es particularmente

¹⁵Este trabajo, desde luego, también está dirigido a los analistas de políticas entrenados en las ciencias naturales o en campos más técnicos como la investigación de operaciones o la econometría. La razón por la que me dirijo a un público particular entrenado en las llamadas ciencias "blandas" es porque a menudo generalizan inadecuadamente sus tradiciones metodológicas para la investigación de políticas. En la medida en que yo mismo me formé como académico en las ciencias sociales, tengo muy claras las dificultades que se nos presentan para desear los métodos de investigación tradicionales, pero inadecuados.

importante al diseñar la estrategia óptima de investigación, este tema no será abordado en este texto. Baste decir que los recursos y limitaciones de un asesor legislativo son muy diferentes de su homólogo en un puesto burocrático y aún más distintos de los de un luchador cuerpo a cuerpo. Sin embargo, los consejos que aquí se ofrecen pretenden ser lo suficientemente generales para satisfacer las necesidades del analista en cualquiera de estas circunstancias.

2. Localización de las fuentes importantes

A DIFERENCIA de la mayoría de las investigaciones en las ciencias sociales, gran parte de la investigación de políticas es derivada y no original. Es decir, que se produce utilizando de forma creativa el conocimiento, las ideas y los datos que han sido desarrollados por otros. Sólo ocasionalmente, el analista de políticas genera sus propios datos o asume la responsabilidad de inventar *de novo* una idea brillante de política. Su función predominante es la de descubrir, cotejar, interpretar, criticar y sintetizar ideas y datos que ya otros han desarrollado. Sin duda, también la investigación en ciencias procede de esta manera, pero también da mucha importancia a la originalidad. En cierto sentido, el investigador de políticas es un experto en expertos. Por expertos quiero referirme a aquellos académicos y hombres con experiencia a los que se les reconoce un conocimiento pleno de un área de política.¹⁶

¹⁶Desde luego, no tiene caso tratar de hacer distinciones tajantes entre dos actividades que, de hecho, son muy similares y que son llevadas a cabo por personas que se consideran merecedoras de apelativos profesionales tales como: científicos sociales, analistas de políticas, investigador, científico social aplicado, investigador de políticas, o bien, todos a la vez. Además, reconozco que las ciencias sociales y el análisis de políticas toman muchas formas. Para los fines de este texto, sin embargo, tengo en mente a un "tipo ideal" de científico social académico que, a fin de estudiar algo como, por ejemplo, la usura, entrevista a 75 usureros y a 50 de sus clientes, y a un "tipo ideal" de analista de políticas contratado por un comité legislativo que, para llevar a cabo un estudio similar, sacrificaría algo de ese conocimiento preciso y obtendría información más cruda de un grupo más variado de actores y de opciones de políticas tales como empresarios, banqueros, policías, legisladores, periodistas y, desde luego, usureros y sus clientes.

Documentos y personas

En una investigación de políticas, casi todas las fuentes de información, datos e ideas provienen generalmente de dos tipos de fuentes: documentos y personas. Por "documentos" me refiero a cualquier cosa que tenga que leerse: libros, artículos, periódicos, revistas, informes gubernamentales, archivos estadísticos, memoranda, boletines, etcétera. Por "personas" me refiero tanto a individuos como a grupos. El medio más común de consultar este tipo de fuentes personales es a través de preguntas y, desde luego, respuestas. La investigación de cualquier problema de políticas exige consultar ambos tipos de fuentes, aunque algunos investigadores suelen poner demasiada atención a una a expensas de la otra. En ocasiones, esta tendencia es el resultado de un hábito: si el investigador empieza entrevistando expertos, administradores experimentados y otras personas informadas, continuará haciéndolo hasta que termine creyendo que su trabajo consiste en las entrevistas. Poco a poco el investigador se olvida de que los propios expertos obtienen su conocimiento generalmente de documentos y mucho de lo que ofrecen los administradores también se puede obtener en los informes oficiales, audiencias legislativas, normas y reglamentos publicados, etcétera. Otra razón por la que el analista prefiere un tipo de fuente en vez de otro es su inclinación personal por la forma pasiva o activa de investigar, es decir, la búsqueda en bibliotecas (o archivos de una organización) en vez de trabajo de campo, o su preferencia por un grado menor o mayor de interacción personal. En general, es deseable no sólo consultar ambos tipos de fuentes, sino hacerlo de manera alterna: una serie de entrevistas seguida de trabajo en bibliotecas, para luego tener otra ronda de entrevistas, etcétera. Aunque no fuera por ninguna otra razón, ordenar y ejecutar en un tiempo definido una agenda para un trabajo de campo requiere tanto esfuerzo como recopilar y examinar un extenso acervo de material documental.

No obstante, en términos más generales es necesario recordar que una fuente también debe utilizarse para localizar otra fuente y que esta ampliación del acervo puede llevarnos igualmente de un medio a otro o de una fuente a otra del mismo medio. Más explícitamente, las personas pueden conducirnos tanto a documentos como a otras personas y lo mismo sucede con los documentos. De ahí que podamos pensar que el árbol del conocimiento tiene cuatro ramas básicas, las cuales discutiremos una por una.

LAS PERSONAS NOS CONDUCEN A OTRAS PERSONAS

Con frecuencia, un informante nos conduce a otro espontáneamente en el transcurso de la entrevista o conversación. “¿Ha visto usted a X? Él sabe mucho sobre el tema...” Esta información puede ser inducida por el propio investigador haciendo preguntas como: “¿Con quién más podría yo hablar sobre este tema...? Podría incluso ser usted más específico: “¿A quién podría consultar en la oficina u organización Y?” Por una cuestión de tacto, el analista podría reestructurar la pregunta de una manera más diplomática: “¿Cree usted —o no cree usted— que sería aconsejable hablar con...? A veces es una buena idea preguntarle explícitamente al informante si puede usted utilizar su nombre para conseguir una entrevista con la persona con quien le está sugiriendo hablar. Esto le da al entrevistado la oportunidad de protegerse, si no desea que utilice su nombre, o de animarlo a que lo utilice, si sirve a sus intereses. (Es decir, A tal vez quiera que B sepa que A habló de él como de una persona “concedora”.) Asegúrese de que su informante le proporcione por lo menos la dirección o el teléfono de la persona que recomienda a fin de que pueda usted localizarla.

Otra cosa importante en este tipo de entrevistas es saber a quién no debemos acercarnos. Si el informante es de confianza y realmente quiere ayudar, tal vez nos haga voluntariamente una advertencia como: “Si va usted a ver a X, probablemente le parezca algo reservado, si no es que hostil.” A menos que la entrevista con X sea un paso muy importante para continuar con la investigación en ese

momento, lo anterior sería una buena razón para no acercarse a X, hasta que cuente con mejores bases para entrevistarlo. Otra consecuencia importante de estas entrevistas es la información que se puede obtener sobre quién es amigo u oponente de quién. Esta información será muy útil para construir una especie de mapa de la viabilidad política y administrativa de cualquier programa que pueda proponer el investigador.¹⁷

LAS PERSONAS NOS CONDUCEN A DOCUMENTOS

Así como el analista puede preguntarle a un informante a quién ver o entrevistar, también puede preguntarle qué más puede leer y cómo obtenerlo. Cuando visita a alguien en su oficina, puede usted obtener indicios importantes de libros y autores o de nombres de personas en esa organización simplemente observando los libreros y el escritorio del entrevistado. Asimismo, acepte todos los documentos que su entrevistado quiera darle, aunque no esté seguro de la importancia que puedan tener para su investigación. Hay muchas probabilidades de que usted consiga material nuevo e interesante para la investigación que desarrollará y, de cualquier manera, esto podría evitarle viajes a la librería en caso de que más adelante quisiera citar algún documento o plasmar referencias bibliográficas precisas de ese material. Por último, inclúyase en las listas de correo (suscríbase si es necesario) de cualquiera de las publicaciones, informes, boletines, periódicos, circulares, etcétera, que distribuyan las organizaciones y que tengan relación con el área de política vinculada a su proyecto de investigación.

LOS DOCUMENTOS NOS CONDUCEN A OTROS DOCUMENTOS

Quien quiera que alguna vez haya escrito un trabajo académico de investigación en historia o en ciencias sociales probablemente haya

¹⁷Véase Eugene Bardach, *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*, University of California Press, Berkeley, 1972; y Arnold Meltsner,

aprendido cómo utilizar un documento para encontrar otros a través de las notas a pie de página o de las referencias bibliográficas). En la investigación de políticas funciona el mismo procedimiento. Además, frecuentemente se descubren referencias que están incompletas, desde un punto de vista estrictamente académico, pero que aún pueden ser útiles en la investigación de políticas. Se trata de las referencias a agencias u organizaciones (o incluso individuos) que tienen cierta responsabilidad o interés en el área de política de la que se ocupa el analista. Incluso se puede esperar que alguna de éstas financie estudios, reportes, artículos de opinión, etcétera, que podrían resultar invaluable para el investigador. Desde luego, puede darse el caso de que se requiera una gran inventiva para obtener las direcciones. Afortunadamente, esto no es un problema para la mayoría de las organizaciones, las comisiones especiales encargadas de realizar un estudio o grupos de trabajo, si se desempeñan bajo el auspicio público.

Una vez que la investigación comienza, “los documentos nos llevan a otros documentos” de forma más o menos automática y sin grandes dificultades. El problema está en saber dónde empezar cuando la investigación apenas comienza. Por lo general, en esta etapa el investigador querrá tener una visión general del área de política en cuestión. Es aconsejable pensar en tres dimensiones diferentes de donde obtener “claves”: la naturaleza del problema social; el conjunto de respuestas tanto públicas como privadas en torno al problema; y los patrones de conflicto político y cooperación entre los actores (tanto colectivos como individuales) involucrados en esas respuestas.

Para la primera, probablemente el mejor punto de inicio es un libro académico o semiacadémico reciente sobre el tema. Efectivamente, varios de estos libros son la mejor manera de empezar.

“Political Feasibility and Policy Analysis”, en *Public Administration Review*, noviembre-diciembre de 1972, pp. 859-867.

¿Cómo pueden obtenerse? Sin duda hay muchas formas, pero una relativamente confiable es pensar en alguna disciplina o campo que esté íntimamente vinculado al área de política que nos ocupa, localizar las principales publicaciones especializadas en dicho campo, y consultar los números más recientes de dichas publicaciones para buscar reseñas de libros o notas de pie de página y referencias bibliográficas que informen sobre títulos que probablemente sean de interés e importancia para la investigación en cuestión.

La mejor manera de aproximarse y conocer las respuestas o políticas existentes es identificando a la organización pública encargada del área de política concerniente a la investigación. En general, de los informes periódicos a la legislatura, los informes públicos y los estudios especiales que produce dicha organización, es posible rastrear información sobre una amplia variedad de otros programas y actores en el área de interés del analista. En ocasiones es útil complementar estos datos con los informes que se producen en el poder legislativo (asesores que evalúan los programas o que están tratando de justificar cambios en las políticas existentes).

No se pueden revisar todas las publicaciones académicas y gubernamentales sin aprender algo sobre los patrones de conflicto político y cooperación en el área de política en cuestión; sin embargo, esta información tal vez no sea suficiente para nuestra primera visión global. Como a menudo lo político (*politics*) es un aspecto central para los reporteros y articulistas, consulte los índices de algún periódico (como *La Jornada*, *el Reforma*, *El Financiero*, etcétera) para así obtener los títulos de noticias que podrían proporcionar información sobre el tema.

LOS DOCUMENTOS NOS LLEVAN A PERSONAS

Una vez que leemos sobre el trabajo que han realizado algunos expertos en el tema, académicos u otros, entonces el analista quizás quiera hablar con ellos frente a frente o por teléfono. El analista debe tener cuidado de no confundir al autor formal de un estudio

con el verdadero autor, sobre todo cuando el primero es una persona o grupo de los círculos oficiales. Por poner un ejemplo extremo, los autores formales de las decisiones de la Suprema Corte de Justicia son los propios jueces; sin embargo, los verdaderos autores son, por lo general, sus ayudantes, que seguramente estructuraron sus argumentos basándose en los alegatos que hicieron los abogados sobre el caso. De forma similar, uno debe buscar más allá del nombre del funcionario que dirige la organización gubernamental donde se produjo un informe, a fin de encontrar el nombre de los asesores que lo elaboraron.

Desde luego, el investigador no sólo está interesado en saber quiénes son los expertos. Los autores nominales de un estudio, a diferencia de los reales, pueden ser fuentes muy importantes de información política (*politics*). El solo hecho de que aparezcan formalmente como los autores de un informe, probablemente refleja su importancia política (por lo menos a los ojos de algunas personas); y su disposición para aceptar la responsabilidad nominal de un trabajo tal vez refleje su disposición para desempeñar algún tipo de puesto en relaciones públicas (y tal vez para conceder entrevistas a investigadores de políticas extravagantes y ridículos como nosotros).

Información de segunda mano

Para saber qué es lo que el senador A está haciendo o pensando sobre un problema de política, no es necesario preguntarle al propio senador. Decenas o cientos de individuos conocen la respuesta o por lo menos parte de ella. Esta información de segunda mano debe utilizarse con cautela y revisarse constantemente para evitar sesgos. Sin embargo, esta información no es *a priori* inferior a la información que se obtiene de primera mano, la cual tiene sus propios sesgos y errores. Para utilizar una analogía legal, la verdad se basa en los testigos y no en el propio acusado, a quien después de todo no se le

puede pedir fácilmente que testifique en contra de sí mismo. A veces tiene sentido obtener información de primera mano como complemento de otras, sobre todo si existe razón para pensar que sin esta información se pondría en peligro la credibilidad de todo el producto de la investigación.

El uso de información de segunda mano es especialmente importante cuando se buscan datos que tengan viabilidad política. Suponga, por ejemplo, que piensa usted hacer una recomendación para que los servicios de urgencia de la ciudad estén centralizados en el departamento de policía y quiere estimar qué tipo de reacción tendrá el jefe de bomberos. Podría usted ir a preguntarle directamente al propio jefe de bomberos; sin embargo, tal vez él no esté dispuesto a decirle la verdad, especialmente si quiere dilatar su consentimiento en espera de mejores términos para negociar o de algún beneficio adicional. Es decir, en principio él podría estar de acuerdo en apoyar el cambio —incluso podría estar convencido de que es lo mejor—, pero para fines de negociación tal vez no quiera aún que usted lo sepa. Por otro lado, tal vez esté realmente en contra de la medida, pero tampoco querrá que usted se entere, porque entonces podrían decir que él está poniendo obstáculos. En cualquier caso, el jefe de bomberos no es una fuente fácil para este tipo de información. A la larga, sería bueno pedirle directamente su opinión, pero probablemente se podría saber tanto o más preguntándose a distintas fuentes de segunda mano, como podrían ser un reportero con experiencia cubriendo las noticias del gobierno de la ciudad, un bombero común y corriente, alguien que trabaje en la burocracia administrativa del gobierno de la ciudad o alguien que pertenezca al departamento de policía.

Diversidad de fuentes de primera mano

Suponga que usted quiere saber cómo ha sido la relación entre el departamento de policía y el de bomberos. ¿Han sido relativamente

cooperativos, antagónicos o indiferentes? Si por alguna razón usted no quiere preguntarle al jefe de bomberos, siempre es posible preguntarle al jefe de policía, ya que él ha participado en esa relación tanto como el jefe de bomberos. Es posible que él tenga una opinión diferente u otra interpretación de cómo ha sido la relación, pero es un actor tan importante como el jefe de bomberos y su información es tan directa como la del otro.

Hay muchas maneras de utilizar este principio. Si el investigador quiere saber qué pasó en una reunión en particular a la que no le fue permitido el acceso (o no pudo estar presente por alguna otra razón), hay muchos participantes a los que se les puede preguntar. Si el investigador quiere saber cómo actuó en la reunión una persona en particular, no necesariamente tiene que preguntárselo a ella, le puede preguntar a otros que hayan asistido a la reunión. Si el investigador quiere ver el memorándum que López le envió a Pérez, le puede preguntar a López o a Pérez, dependiendo de quién crea que accederá a la petición, o bien, puede obtener una fotocopia proporcionada por un tercero.

La idea de emplear sistemáticamente información de segunda mano y muchas fuentes para obtener información de primera mano es ajena a la tradición y a los procedimientos comunes de la investigación en las ciencias sociales, que normalmente supone que cuando se quiere conocer el estado mental o la conducta de un individuo en particular, la mejor fuente es el propio individuo. Después, hay que preocuparse de cómo diseñar los instrumentos de medición y las entrevistas de manera que los hechos estén lo menos distorsionados posible. Con frecuencia, esto es adecuado, cuando se hace investigación "básica" y original, en la que el propósito es únicamente entender. Sin embargo, en la investigación de políticas el problema radica en obtener suficiente comprensión del mundo para poder estimar posibles cursos de acción. Como existe una gran incertidumbre acerca del futuro y hay muchas variables incontrolables que

entrarán en juego, a menudo se requiere mucha precisión sobre el pasado y el presente.

La búsqueda de fuentes y la búsqueda de conocimiento

Al empezar un proyecto de investigación de políticas, el investigador se enfrenta a una doble incertidumbre acerca de lo que cree que debe saber, por un lado, y dónde puede aprenderlo, por el otro. Éstos son factores interdependientes, en el sentido de que la disminución de incertidumbre en uno de ellos es, al mismo tiempo, consecuencia y condición para reducir la incertidumbre en el otro.

Consideremos primero en lo que sucede cuando el investigador aclara sus ideas sobre lo que cree que debe saber. Simultáneamente, es capaz de descartar ciertas fuentes de información que de otra manera hubiera consultado y, como sabe mejor cuáles son sus objetivos, está en posibilidad de intensificar su búsqueda en fuentes que pueden ser más pertinentes. Éste es el modelo clásico de investigación, en el que los fines determinan los medios, es decir, un conjunto en constante desarrollo de objetivos de conocimiento determina la estrategia para seleccionar y consultar las fuentes. Este modelo se puede aplicar tanto a la investigación de políticas como a cualquier proyecto de investigación social.

También se puede aplicar exactamente lo contrario —y muy adecuadamente—, aunque a muchos les gustaría negarlo. Puesto que el costo de buscar fuentes adecuadas de información es alto en términos de tiempo y energía, cuando se encuentra una buena fuente de información, probablemente lo inteligente sea utilizarla intensivamente, aun cuando esta decisión altere un poco nuestros objetivos iniciales de conocimiento. Si se desea hacer alguna recomendación a una legislatura estatal sobre un asunto como la reducción en las tasas de reincidencia criminal, la información más pertinente sería la tasa de reincidencia en ese estado en particular. Sin embargo, tal

vez estas estadísticas no sean tan buenas (y por lo tanto útiles) como las del estado de California que cuenta con las mejores estadísticas sobre crimen en Estados Unidos.¹⁸

Un riesgo de este tipo de pragmatismo es que se puede desperdiciar mucho tiempo en lo que parece una rica fuente de información, sin percatarse de que existen otras fuentes mucho más ricas a la vuelta de la esquina. Por ello, es bueno invertir inicialmente una buena cantidad de tiempo investigando una variedad de posibles fuentes y desarrollar una amplia visión tanto del área de política como de los medios que existen para aprender sobre ella. Después de esta búsqueda inicial es posible regresar a las fuentes que parecen inusitadamente ricas. Este procedimiento también nos previene de caer en el segundo riesgo, más importante aún, que es el de dejar que las fuentes guíen la investigación de tal forma que se pierdan los objetivos de conocimiento más deseables y factibles. En el análisis final debe existir un equilibrio entre el modelo clásico de que los fines (el conocimiento) determinan los medios (las fuentes) y el modelo pragmático de que los fines se vayan desarrollando a partir de los medios disponibles.

¹⁸Es evidente que está fuera de los propósitos de este trabajo catalogar los archivos y las series estadísticas que podrían ser particularmente ricas en todas o al menos algunas de las áreas de política más comunes. Un investigador que busca información sobre los problemas de vivienda pronto aprenderá (en el transcurso de la revisión bibliográfica) que la Oficina del Censo de Estados Unidos publica una encuesta especial sobre vivienda. Como lo señalé en el primer párrafo de este trabajo, la buena investigación de políticas utiliza (y debe hacerlo) el conocimiento y las técnicas desarrolladas en importantes disciplinas académicas.

3. *Obtención de acceso y uso de la ayuda*

EN LA investigación de políticas, un recurso de particular importancia es el acceso a informantes que se desea entrevistar. Si desea usted entrevistar al asambleísta *X*, por ejemplo, debe convencer a su secretario particular de que el trabajo que está usted haciendo es serio y que no se dará por vencido fácilmente. Debe concertar una cita en una fecha no muy distante y seguir insistiendo, aun cuando *X* haya cancelado la primera cita y no se haya presentado a la siguiente cita acordada. Si desea usted entrevistar a *X* después de la primera vez tendrá que lidiar con nuevos obstáculos para mantener abierta esta posibilidad y quizá animarla con su conducta durante la primera entrevista.

A menudo es necesario utilizar la ayuda activa de ciertos informantes. Desde el punto de vista del investigador, el uso de dicha ayuda es simplemente un caso especial del problema de la "obtención de acceso", es la obtención de acceso en mayor grado, por así decirlo. Dicha ayuda es deseable, especialmente cuando se trata de cotejar e interpretar estadísticas que están en posesión de una organización en particular. Con frecuencia, estos datos y estadísticas se encuentran en estado "bruto", es decir, los datos se encuentran en los archivos, pero es necesario cotejarlos y clasificarlos. A veces, los datos se encuentran en una condición semiprocesada, es decir, que, aunque se hayan cotejado y clasificado, no se encuentran en una forma inteligible para el investigador (están en una condición que

pueden entender los administradores del programa, pero el formato no le permite al investigador entender por completo los datos). En ese caso, el investigador quizá desee conocer las posibles inconsistencias en la clasificación de los casos o el significado de ciertas clasificaciones que los administradores utilizan como información interna para la toma de decisiones. Por último, existen datos que han sido procesados para que sean de uso público, pero cuyo procesamiento no se ajusta completa o adecuadamente a las necesidades del investigador. Suponga que el personal encargado de evaluar las instituciones penales en un Estado, por ejemplo, publica su informe anual sobre los criminales puestos en libertad y su reincidencia, pero nadie puede saber, con la información que se encuentra en el informe, la confiabilidad de los datos de reincidencia (arrestos previos y estadísticas sobre los autos de formal prisión). ¿Se utilizaron los informes de los agentes de vigilancia de libertad condicional?, ¿las estadísticas de las prisiones?, ¿las estadísticas y archivos de otros estados? Como lo señala un reciente informe sobre las estadísticas federales, a menudo las organizaciones desconocen el "error estructural" en sus datos y estadísticas y, si lo saben, no lo hacen del conocimiento público.¹⁹ En este caso, como en el caso de los datos en "bruto" o semiprocesados es necesaria la ayuda de la organización para interpretar los datos. Hasta qué punto están dispuestos a proporcionar dicha ayuda depende, por lo menos en parte, de qué tan buena sea la relación entre el investigador y los empleados de la organización.

Concertación de una cita

¿Por qué un informante estaría dispuesto a concederle una entrevista a un simple investigador de políticas? La educación y las cos-

¹⁹Harry Grubert, "How Much Do Agencies Know About Error Structure?", en el informe del presidente de la Commission of Federal Statistics, *Federal Statistics*, núm. 2, Government Printing Office, Washington, 1971, pp. 297-334.

tumbres estadounidenses son razones convincentes; es parte de la definición estadounidense de la cortesía. Si alguien le habla a usted, aunque sea a través de su secretario particular, se supone que debe usted contestar la llamada. Desde luego, entre más poderosa, ocupada o políticamente defensiva sea la persona a la que llamemos, menos obligada se sentirá a contestarnos por simple cortesía. En estos casos, podría usted apelar al sentido de "nobleza obliga" o, si trabaja usted en una institución con prestigio institucional, podría utilizar el nombre de ésta, esperando que se reconozcan sus privilegios. Además, mucha gente se siente halagada cuando un externo—aunque sea un investigador de políticas— está dispuesto a escucharla.

Sin embargo, más confiable que apelar a los sentimientos es apelar al propio interés político de nuestro informante. Trate de mencionar o insinuar que el resultado de su investigación puede tener algún valor en la trayectoria política del entrevistado (o de su organización). Por lo tanto, sería prudente que le concediera a usted una entrevista y poder así comunicarle su punto de vista (o el de su organización) y, de hecho, poner en claro las implicaciones políticas del trabajo de investigación. Por supuesto, tal vez se requiera una breve conversación telefónica antes de la cita para que el entrevistado prepare en esos términos sus respuestas. Cuando tiene usted que tratar con el secretario particular, que probablemente sea mucho menos sensible a la importancia política de su trabajo, tal vez sea necesario que sea usted muy explícito sobre este punto y las implicaciones que pudiera tener para su jefe. En vez de confiar en la vaguedades de una conversación telefónica o en el secretario particular, tal vez sea útil escribir una carta solicitando una entrevista. En tales casos es aconsejable darle seguimiento a la carta a través de una llamada telefónica para verificar en qué estado se encuentra su solicitud.

Muchas de las personas que usted entrevistará se conocen entre sí y ocasionalmente hablan de usted y de su trabajo. Es mejor

que estas conversaciones sean en favor suyo, y no en su contra. Por lo tanto, debe usted procurar crearse una reputación de investigador competente, conocedor y entusiasta, que tiene la capacidad de producir trabajos de importancia intelectual o política. La mejor manera de crearse este tipo de reputación es siendo de verdad una persona así (inteligente, conocedor, entusiasta, etcétera); pero, además, ciertos estratagemas pueden resultar muy útiles. Intente, por ejemplo, convertirse en “una cara familiar”, asistiendo a las reuniones y conferencias a las que van sus informantes potenciales, así como a las cafeterías de las oficinas donde laboran y a los sitios que suelen frecuentar fuera de la horas de trabajo.

Procure impresionar a la gente con su habilidad para asistir a reuniones que no son del todo públicas y hablar con personas importantes en lugares públicos. Desde luego, esta familiaridad es un arma de doble filo, si usted da la impresión de ineptitud o impertinencia; por lo tanto, es conveniente mostrar un poco de recato. También debe usted dar la impresión, cuando se encuentra en reuniones o lugares públicos, de que aprende rápidamente y que tiene una gran capacidad crítica y que no actúa como un simple observador pasivo y torpe. Tomar notas rápida y “furiosamente” en ocasiones es un buen apoyo, útil en sí mismo. También lo es una conversación animada, de preferencia observada y no sólo escuchada por casualidad.

No imagine que el trabajo de campo puede hacerse rápida o fácilmente. La mayoría de las veces estará usted sujeto a la agenda de otras personas. Así que debe estar preparado para demoras de tres días a tres semanas entre que solicita una cita y la fecha en que ésta ocurre, incluso más si el entrevistado cancela la cita y la pospone para algunas semanas más tarde. A veces parece que la investigación es simple y llanamente una larga y vana espera. Este problema es particularmente agudo si la demora para entrevistar a alguien se convierte en un cuello de botella para ver a otras personas. A fin de minimizar la inactividad, una buena idea es tener dos o tres lista-

dos simultáneos e independientes de personas que hay que entrevistar, de modo que un cuello de botella en una de las listas no impida que continuemos con nuestro trabajo.

Cuidado del acceso

Después de obtener una primera entrevista, asegurar el constante acceso a un individuo u organización conlleva varios problemas. La cortesía en esta situación es casi irrelevante. Por el contrario, los motivos políticos son fundamentales. Puesto que la repercusión política de su investigación sin duda será adversa para algunas personas y organizaciones, inevitablemente se le cerrarán algunas puertas. Hasta cierto punto, poco se puede hacer al respecto, salvo buscar otros medios de acceso a la información.

La afinidad política puede ayudar, pero no basta por sí misma. Es virtualmente imposible asegurar el acceso recurrente a ciertas personas a menos que usted les agrade y confíen en usted. En otras palabras, asegurarse un acceso continuo depende en buena medida de establecer una relación de simpatía con los "objetos" de su estudio. Establecer una afinidad toma tiempo, especialmente si usted no siente inclinación a mostrarse más amigable y simpático de lo que realmente es. La afinidad surge, sobre todo, de la convivencia. Debe usted imaginarse a sí mismo como un antropólogo que tiene que pasar varios meses de su vida entre la tribu que está estudiando, antes de que le permitan observar algunos de sus rituales y prácticas sagradas.²⁰ Por esta razón, tal vez le resulte útil visitar con frecuencia la organización, ya sea para realizar entrevistas o por algún otro motivo como recopilar información documental, y utilizar estas visitas como una oportunidad para hacerse presente lo más posible.

²⁰ Véase, por ejemplo, el magnífico trabajo de la antropóloga Rosalie Hankey Wax, "Reciprocity in Field Work", en Richard N. Adams y Jack J. Preiss (comps.), *Human Organization Research*, Dorsey Press, Homewood, Illinois, 1960, pp. 90-98. También véase el muy ilustrativo capítulo de Joseph R. Gusfield, "Field Work Reciprocities in Studying a Social Movement", en Adams y Preiss, *op. cit.*, pp. 99-108.

La afinidad es especialmente importante para conseguir ayuda del tipo descrito anteriormente. Casi invariablemente cualquiera que lo ayude a cotejar e interpretar los datos de la organización pensará que le está haciendo un favor a usted, sin importar la insistencia con la que sus superiores le hayan ordenado ayudarlo. Como parte de las condiciones para hacerle ese "favor", usted debe mostrar reciprocidad con expresiones de gratitud y simpatía por "distraerlo de su trabajo cotidiano".

Otra manera en la que nuestros "objetos" de investigación nos brindan ayuda activa es proporcionándonos consejos, pistas u otro tipo de información no solicitada. Esto no ocurre a menudo, pero cuando sucede puede resultar muy útil. Un informante cooperativo, por ejemplo, podría enviarle a usted una copia de un discurso que acaba de pronunciar, pensando que podría interesarle, o procurar que esté usted incluido en la lista de invitados a una comida o brindis donde podría platicar informalmente con otros informantes potenciales. Hasta cierto punto, se puede fomentar este tipo de ayuda simplemente haciéndole saber que a la gente que a usted le agradecería este tipo de apoyo. Por ello, sería útil que usted dejé un número telefónico y una dirección donde lo puedan localizar o dejarle mensajes. Asimismo, es conveniente tener tarjetas de presentación con esta información. Comparado con otros gastos de investigación, éste es francamente insignificante y puede resultar muy provechoso.

Agotamiento del acceso

Además de construir y cultivar el acceso a las fuentes, también podemos agotarlo. Aunque en algunos casos la presencia constante ayuda al investigador a establecer una relación de afinidad, en otros, este recurso produce el efecto contrario. En el ejemplo extremo de este último caso, la relación se reduce a una sola entrevista. Esto es común cuando nuestro informante está a la defensiva o toma una actitud antagónica, o bien, cuando es una persona sumamente ocu-

pada y no resulta fácil concertar una cita con ella. Se dan casos intermedios en los que el informante está dispuesto a conceder dos pero no tres entrevistas (o tres pero no cuatro). Cuando el acceso a una fuente puede agotarse rápidamente, lo más sensato es posponer la entrevista hasta que la investigación esté relativamente avanzada. Así, el investigador tendrá la oportunidad de acumular información y conocimiento y estará en una mejor situación para aprovechar la entrevista.

En general, diferir las entrevistas con este tipo de informantes no representa dificultad alguna para el investigador, ya que en las etapas iniciales del trabajo de campo se puede entrevistar a una gran cantidad de funcionarios y asistentes administrativos de menor nivel, a funcionarios de relaciones públicas, etcétera. Una fuente muy rica de información pueden ser los funcionarios ya jubilados o los funcionarios de la organización que forman parte de una facción disidente.²¹ Estas fuentes son ricas en cualquier momento, pero son especialmente valiosas en las primeras etapas de la investigación, cuando se consideró más conveniente posponer las entrevistas con personas de mayor nivel en el ámbito político.

La reputación del investigador también puede agotarse. Quizá no esté en peligro de perderla estrictamente hablando, pero sí puede convertirse en persona *non grata* y dañar su reputación. En vez de que el investigador sea considerado imparcial, inteligente y con gran capacidad de autocontrol, puede adquirir la reputación de ser partidista, aburrido o embaucador. La mejor manera de evitar esta reputación poco deseable es evitar cualquier tipo de proselitismo o indiscreción y comportarse, tal como lo mencioné, moderado, seguro de sí mismo e inteligente.

²¹ Mi colega William Niskanen relata que los coroneles que, por segunda vez, no consiguen ser promovidos a generales son una buena fuente de información para civiles como él que estudian el Departamento de Defensa.

4. *Adquisición y uso de la presión*

LA INVESTIGACIÓN de políticas, en su forma más amplia, se torna un recurso político. Cualesquiera que sean sus méritos o fallas como pieza del análisis racional, su importancia va más allá. Se utiliza como justificación para que algunas partes ataquen a otras o se defiendan de algún ataque y, por ende, se convierte en un arma de persuasión en una guerra de propaganda.

Aunque el tono y la forma del producto final de la investigación de políticas es, por lo general, neutral y desinteresado, todo el mundo reconoce que la investigación puede ser utilizada, y a menudo lo es, para fines políticos, ya sea por el autor o por otros. En consecuencia, los informantes son muy sensibles a las implicaciones políticas de cualquier cosa que le digan a usted. La manera en que un informante lo trate a usted depende de cuáles cree él que serán las implicaciones de la investigación en sus intereses personales o políticos.

Como el entrevistado sabe que debe tener cuidado con las posibles implicaciones políticas de lo que nos diga, será renuente a hablar honesta y libremente. El investigador hace bien en asumir de entrada que todos los entrevistados enfrentan este dilema, aunque en realidad no sabe hasta qué grado. En los casos más extremos, tal vez será necesario utilizar sutilmente, y en formas diversas, la influencia política que usted posea. Antes de abordar este problema en sus manifestaciones más severas, permítanme discutir las característi-

cas básicas de la estrategia que, en términos generales, se usa para las entrevistas en el análisis de políticas.²²

Energía más dirección igual a información

La entrevista es un proceso interactivo que se realiza entre el informante y el investigador. La principal fuente de energía en este proceso debe provenir del entrevistado, no del investigador. Éste debe motivar al entrevistado para que hable y siga hablando. Una vez que se presenta el momento adecuado, el investigador debe encauzar, cambiar la dirección, marcar el ritmo y hacer un examen cruzado de la plática. Este procedimiento debe darle al entrevistado la sensación de que es él quien define la situación y controla la entrevista —lo que además es cierto, lo que hace que el entrevistado se sienta más cómodo para hablar abiertamente.

Aunque los medios para alentar al informante son muy variados, el significado político que suponemos que tendrá la investigación nos proporcionará algunos indicios de cómo proceder en lo general. Usted tal vez podría ayudar a que el entrevistado perciba el trabajo de investigación como un medio que favorecerá las relaciones públicas de él mismo o de una institución o causa con la que él esté asociado. Sin gran temor a equivocarnos, podría decirse que la mayoría de los políticos, administradores o asesores importantes creen que lo mejor y más valioso de su trabajo se realiza “tras bambalinas” y que, por lo tanto, no recibe la atención debida por parte del público, que, si conociera esa labor, podría apreciarla adecuadamente. Con frecuencia, esta suposición es correcta y también lo es la suposición de que el investigador y su trabajo pueden lograr que

²²Probablemente sea buena idea revisar algunos de los muchos libros que se han escrito sobre cómo realizar entrevistas en las ciencias sociales. Un trabajo muy común y un buen lugar para comenzar es Charles F. Cannell y Robert L. Kahn, “Interviewing”, en Gardner Lindzey y Elliot Aronson (comps.), *The Handbook of Social Psychology*, 2a. ed. 1968. vol. 2, pp. 526-595. Una magnífica guía es la de Lewis Anthony Dexter, *Elite and Specialized Interviewing*, Northwestern University Press, Evanston, Illinois, 1970.

su labor sea visible y, de esa manera, que se ganen el respeto que se merecen.

Otro motivo muy relacionado pero distinto al anterior para que el entrevistado se exprese abiertamente es que "pueda contar su propia versión de la historia". Mientras que las relaciones públicas provocan una actitud positiva y asertiva, la posición que se adopta al contar la propia versión de la historia es más defensiva. La suposición implícita del informante en este caso es que sus electores son críticos respecto a la conducta o política de él o de su organización y que esta situación es provocada, hasta cierto punto, por una información falsa, engañosa o insuficiente. Nuestro informante quizá pretenda corregir la situación protestando agresivamente, tratando de poner la información en su "adecuada perspectiva" o explicando e interpretando la información que ya es del dominio público. Por lo tanto, es posible que reciba al investigador como a alguien que puede ser el medio para difundir su información y sus opiniones. Por lo menos, es posible que vea al investigador como alguien que "registrará" lo que tenga que decir, aun cuando el investigador resulte ser antipático. Por lo regular, los objetivos del informante al respecto no son incompatibles con los del investigador y no hay ninguna razón por la que éste no pueda alentar la discusión con el entrevistado, prometiéndole que su visión quedará plasmada en el trabajo. Desde luego que el investigador tendrá que tomarse la molestia de indicarle, por lo general con sutileza, que es una persona justa y con el suficiente conocimiento e inteligencia para plantear la visión del entrevistado adecuada y responsablemente.

La mayoría de las investigaciones en ciencias sociales que utiliza la entrevista supone que, en la medida de lo posible, el entrevistador debe ser un instrumento neutral que registra la información que le transmite el emisor. En general, éste no es un modelo adecuado para las entrevistas en la investigación de políticas. El informante supone cualquier cosa menos que el entrevistador es neutral, ya que el principal objetivo de la investigación es hacer recomendaciones

de política, y es absurdo que el investigador pretenda asumir esta actitud inconveniente. Por lo tanto, el investigador no debe temer hacerle al entrevistado preguntas o comentarios provocativos o incluso argumentativos. Esto hará que el entrevistado agudice su ingenio y estimule su memoria y quizá su metabolismo psíquico aumente lo suficiente para infundirle energía a todo el proceso de la entrevista. Si esto se hace con la delicadeza adecuada, el entrevistado agradecerá el estímulo. La delicadeza del investigador, por supuesto, consiste en ser argumentativo sin parecer o actuar como una persona de mente cerrada u hostil. Una buena idea es hacer observaciones argumentativas, de tal manera que el entrevistado pueda salirse elegantemente del tema y cambiar el rumbo de la conversación, si así lo desea. Esto permite mantener el entusiasmo y la energía de la entrevista y no caer en un silencio embarazoso.

La mayoría de las entrevistas se llevarán a cabo en la oficina del entrevistado o en su lugar de trabajo. Algunas veces, sin embargo, debe buscarse un lugar más informal como un restaurante o un bar. El lugar, por supuesto, debe permitirnos tomar notas, tal vez en el reverso de un sobre convenientemente guardado en el bolsillo para tales ocasiones.

Además de estimular al entrevistado, otra tarea importante del investigador en el proceso de la entrevista es llevar al informante hacia temas de interés para el investigador (aunque a veces se obtiene información inesperadamente interesante cuando se permite que el informante tome por completo el control de la entrevista por un rato). ¿Cómo se puede lograr esto? En primer lugar, es necesario interrumpir la conversación del entrevistado simplemente para restablecer el derecho del investigador a intervenir y también para reducir temporalmente la intensidad de la conversación, cuidando de que no se pierda demasiado el momento. Esto se puede hacer interrumpiendo la conversación con una corta serie de preguntas de fácil respuesta sobre el tema que originalmente se estaba discutiendo. El contenido de estas preguntas, o por lo menos de la última de

la serie, debe ser tal que permita el paso al siguiente tema que el investigador tenga en mente. Suponga, por ejemplo, que usted está entrevistando al coordinador del programa de "ciudades modelo" adscrito a su ciudad y que éste le está explicando el tipo de relaciones que tiene su organización con el alcalde de la ciudad. Usted ya escuchó suficiente sobre el tema y quiere cambiar el giro de la conversación hacia el presupuesto que está solicitando la organización. La conversación podría desarrollarse de la siguiente manera:

—*Entrevistado*: ...Como ha visto, todo el tiempo tenemos una pugna infernal con el alcalde. Tal vez no sea su culpa, desde luego, ya que la Asamblea de la ciudad es muy conservadora y él necesita su apoyo para la reelección....

—*Investigador*: (Interrumpiendo.) Claro, él está buscando la reelección para este año, ¿verdad?

—*Entrevistado*: Sí.

—*Investigador*: Bueno por lo menos no controla el presupuesto de usted, ¿o sí?

—*Entrevistado*: Más o menos.

—*Investigador*: Pero la HUD sí lo hace... ¿Cómo están sus relaciones con ellos? ¿Le autorizan la mayoría de lo que les solicita en cuanto a presupuesto, por ejemplo?

El objetivo no es ocultarle al entrevistado nuestra intención de cambiar de un tema a otro, aunque a veces es deseable hacerlo y hay que intentarlo. El objetivo es en realidad ayudar a nuestro informante a cambiar de tema sin que se pierda el momento o se genere una situación incómoda. De hecho, en muchas ocasiones, el entrevistado puede sentirse atrapado en un tema que preferiría cambiar, el trabajo del investigador es entonces ayudarlo en la maniobra. Si usted, en ese momento, no tiene preferencia por algún tema en particular, entonces hay que pensar en uno plausible y que no requiera un gran esfuerzo emocional o intelectual. Mientras conversan sobre

este tema, tanto usted como el entrevistado tienen tiempo de ordenar sus ideas antes de pasar al siguiente tópico más serio e importante.

Involucrar al entrevistado en discusiones sobre personajes específicos es por lo general un asunto bastante delicado. Sobre todo, el entrevistado debe sentirse seguro de que usted no hará de la entrevista una sesión de chismes; esto es, el informante no es un transmisor de chismes y usted no anda tras ellos. Para poder hablar de un personaje hay que mencionar primero su nombre en un contexto neutral.

—*Investigador*: Hace algunos momentos usted mencionó a la Liga de Salud de la Comunidad del Lado Sur. El doctor Valle ha sido su dirigente por casi un año, ¿verdad? ¿O son dos?

—*Entrevistado*: Probablemente cerca de dos.

—*Investigador*: Tal vez me pareció que llevaba menos tiempo de dirigente, porque recuerdo mucho a su antecesor, el doctor Montes.

—*Entrevistado*: Sí, Montes fue un buen dirigente de esa organización.

—*Investigador*: Parece que la gente ha sido más crítica con Valle, aunque he oído comentarios bastante buenos sobre él de algunas fuentes.

—*Entrevistado*: Sí, es una persona muy polémica. No hay duda de que es un administrador competente y tiene muy buenas relaciones con nosotros, aunque nosotros tratamos casi todo el tiempo con su representante, el señor Campos.

—*Investigador*: ¿Por qué?

Así, a pasos cortos, la entrevista se centra en personajes y cada uno de los participantes estimula al otro y ambos asumen la responsabilidad de cualquier rumor que pudiera interferir en el proceso de la entrevista. Puesto que hablar de personas particulares es un tema

delicado, es buena idea que el investigador haga alusiones a personas acerca de las cuales tal vez no desee interrogar al entrevistado. Cuando el investigador desea que la conversación verse sobre un actor en particular, este procedimiento hace que la discusión parezca tan sólo una desviación del curso normal de la conversación.

Desde luego, si el entrevistado tiene cosas poco gratas que decir sobre el personaje en cuestión, el investigador puede indicar claramente su distancia política, social y personal del individuo en cuestión. Por ejemplo, en el pasaje anterior, el investigador se refirió al "doctor Valle" y dejó clara su distancia al sugerir su desconocimiento de los detalles de la carrera política de Valle. Podría seguirse la estrategia contraria, si el informante tiene cosas buenas que decir de la persona en cuestión, aunque siempre es un poco riesgoso parecer demasiado cercano a alguien, pues esto despierta sospechas sobre la parcialidad del investigador.

El informante defensivo

En ocasiones, se encuentra uno con un informante que por principio adopta una actitud defensiva, para quien "sin comentarios" es la principal estrategia defensiva y reclinar hacia atrás su sillón es una manera calculada para evadir una pregunta. Es deseable detectar este problema desde el inicio de la entrevista y revalorar los objetivos que nos habíamos fijado a la luz de esta situación. El investigador debe concentrarse en obtener información mediante preguntas específicas que este informante podría responder, pero quizá otras fuentes no. Puesto que mucha de la energía del investigador se centrará en tratar de romper las defensas del entrevistado, lo mejor es concentrarse en objetivos muy específicos. Una vez que estos objetivos están claros, el investigador debe buscar la mejor manera de alcanzarlos.

Una vez que se realizaron las evaluaciones preliminares y la entrevista pasó a cuestiones específicas, se recomienda el uso de

presión. Primero deje que el entrevistado entienda, lo más rápidamente posible, que usted ya se percató de su actitud defensiva y que esto no lo hará desistir. Podría tratar de hacerle ver que su actitud defensiva no lo beneficiará a él, que usted ya sabe demasiado para que lo hagan a un lado, que tiene usted acceso a otras fuentes que ya le proporcionaron mucha información y a otras que quieren hablar con usted. Señale que esa actitud puede perjudicar sus intereses más que la información que pueda proporcionarle y que, por lo tanto, no tiene nada que perder y tal vez sí algo que ganar al responder con honestidad. A veces es posible, e incluso necesario, alardear un poco, aunque por supuesto esta estrategia implica obvios riesgos. Siempre es mejor saber realmente tanto como pretende uno saber y tener acceso a las fuentes que uno asegura tener que simplemente alardear. Aquí muestro un ejemplo de este tipo de entrevistas. Se trata de una entrevista con el director de una prominente compañía local de seguros a quien el investigador presiona insistentemente:

—*Investigador*: Algo de lo que me gustaría saber más, es el problema que enfrentan las compañías de seguros para especificar formalmente las políticas que tienen con los comerciantes que se encuentran ubicados en los llamados *ghettos*.

—*Entrevistado*: (Silencio. Pausa.)

—*Investigador*: Quiero decir, tal vez haya problemas, porque estas políticas tienen que ver con contratos riesgosos.

—*Entrevistado*: (Silencio. Pausa.)

—*Investigador*: Al menos es lo que dice la gente. ¿Consideran las aseguradoras riesgoso suscribir pólizas de seguros en esta zona?

—*Entrevistado*: En realidad, no podría decirlo con seguridad.

—*Investigador*: Bueno, algunos miembros de la Asociación de Comerciantes Negros afirman que las compañías de seguros se niegan a asegurarlos, que han sido clasificados como “riesgos inaceptables”.

—*Entrevistado*: En realidad desconozco... los seguros son la ciencia del riesgo, ¿no cree?

—*Investigador*: (Se da cuenta de que el entrevistado no le proporcionará ninguna información sobre las doctrinas o prácticas de la industria de los seguros en general ni sobre las aseguradoras locales en particular. Supone que el entrevistado no desea discutir las doctrinas, o reglas, que su propia compañía utiliza y que, por lo tanto, debe concentrarse únicamente en la información que se refiere a las prácticas que realiza la compañía del entrevistado.) Tal vez pueda aclarar su pregunta para que sea más concreta. En la Aseguradora Piedra Dura, que usted dirige, ¿han descalificado a alguien por considerarlo un riesgo inaceptable?

—*Entrevistado*: No podría afirmarlo. Nuestra compañía es demasiado grande y no estoy al tanto de todos los detalles operativos.

—*Investigador*: Por supuesto. (Para indicarle que no se ha librado de usted.) ¿Usted, o tal vez su secretaria, podrían arreglar una entrevista para que yo pudiera hablar con alguien de ese nivel operativo? (Buscando un punto de presión diferente.) Pero hábleme de esta categoría de “riesgo inaceptable”. ¿Les enseña Aseguradora Piedra Dura a sus agentes de ventas que la compañía está dispuesta a asegurar cualquier cosa, siempre y cuando se pague una prima lo suficientemente elevada? (Cambiando los términos de la pregunta para tomar desprevenido al informante.) ¿O existe un límite máximo para la prima que fija la compañía?

—*Entrevistado*: Bueno, desde luego a nosotros no nos gusta cobrar primas exorbitantes...

—*Investigador*: (Interrumpiendo.) Así que, al existir un tope máximo para las primas, ¿podría haber algunos negocios demasiado riesgosos para ser asegurados y, por lo tanto, “inaceptables”? (Manteniendo la ofensiva.) ¿Qué me dice de las cancelaciones? ¿Piedra Dura ha cancelado o rehusado renovar algunas pólizas

de los comerciantes de *ghettos*, aunque no hayan hecho ninguna reclamación recientemente? Esto es algo más de lo que se ha quejado la Asociación de Comerciantes Negros.

—*Entrevistado*: (Se da cuenta de que el investigador sabe más de lo que se había imaginado y decide proteger a la compañía contra los argumentos de la Asociación de Comerciantes Negros.) Bueno, sí, hemos cancelado unas cuantas pólizas en las zonas más propensas a revueltas públicas y nos hemos rehusado a renovar algunas otras. No tenemos otra opción; hay una alta probabilidad de que perdamos mucho dinero en caso de que ocurra algún incidente.

—*Investigador*: (Amablemente ignora esta “confesión” y trata de inducir al entrevistado a que cuente su versión de la historia.) Por supuesto, es muy comprensible. Creo que la mayoría de la gente reconocería este problema. (Ahora se centra en una sola estadística, la proporción de pólizas que Piedra Dura ha cancelado o rehusado renovar en los últimos dos años en esa zona.) ¿Han tenido muchos asegurados en estas zonas en el pasado?

—*Entrevistado*: Sí, lo hemos hecho, por lo menos en el pasado.

—*Investigador*: Pero aún siguen asegurando algunos establecimientos en esta zona, ¿no?

—*Entrevistado*: Sí, lo seguimos haciendo, aunque, como ya le dije, no estoy muy enterado de los detalles operativos...

—*Investigador*: (Interrumpiendo.) ¿Podría usted estimar qué proporción de sus asegurados, digamos de dos años para acá, aún siguen con ustedes? ¿El 80 por ciento, el 20? Sólo para darme una idea.

—*Entrevistado*: Bueno, ciertamente la cifra es más cercana a 80 por ciento que a 20, pero en realidad no lo sé.

—*Investigador*: (Decide que éste es un dato interesante y que vale la pena presionar con fuerza.) ¿Podríamos averiguarlo?

—*Entrevistado*: No es fácil. Nuestros expedientes no están ordenados de esa manera y sería realmente difícil obtener el dato.

—*Investigador*: (No cree que sea tan difícil y decide que estaría dispuesto a contribuir en la búsqueda, recurriendo, si es necesario, a la táctica de alardear.) La gente tiene la impresión de que Piedra Dura está menos dispuesta que otras compañías a asegurar a los comerciantes de los *ghettos*. No sé de dónde provienen los datos, pero creo que algunos abogados relacionados con la Asociación de Comerciantes Negros han empezado a investigar los aspectos legales...

—*Entrevistado*: ¿Qué? ¡Estoy seguro de que nosotros no somos peores o distintos de cualquier otra compañía de esta ciudad! ¡Me gustaría ver esos datos!

—*Investigador*: Si consigo más información al respecto, con gusto se lo haré saber. Por lo pronto, me gustaría ayudarlo en la forma que usted considere más adecuada para que podamos conseguir esa información de los expedientes de su compañía.

Interrumpo la escena sin llegar a una conclusión, porque, independientemente del resultado, el investigador hizo lo mejor que pudo. El presidente de Aseguradora Piedra Dura tal vez le proporcione la información que busca o tal vez no. Una buena estrategia para entrevistar no garantiza el éxito, especialmente cuando el investigador tiene, de entrada, todo en su contra.²³

Un truco muy usado por los “informantes defensivos” es inundarnos con grandes cantidades de estadísticas y hechos irrelevantes. Esto puede fácilmente abrumar a un investigador ingenuo que se deslumbra con los datos. Otro truco de este tipo de entrevistados es divagar extensamente sobre asuntos secundarios, para así agotar el tiempo fijado para la entrevista. La mejor defensa para el investigador contra este tipo de recursos es reconocerlos como lo que son.

Si la presión que puede usted ejercer no da resultado y cierta información es lo suficientemente importante para usted, tal vez

²³La táctica de alardear del investigador en esta escena es de moralidad cuestionable. Aunque creo que en la mayoría de los casos este comportamiento no es ético, también creo que hay ocasiones en las que es justificable.

pueda recurrir a la presión de otra persona. Por ejemplo, un estudiante de posgrado que trabaja en una universidad tal vez no tenga la capacidad de presionar mucho a algunos funcionarios defensivos, pero un legislador o sus asesores probablemente sí puedan hacerlo. Así que, como último recurso, el estudiante podría convencer a algún legislador que simpatice con él para que lo ayude. A veces, algún periodista también puede ser de gran ayuda. Quizá también pueda recurrir a un grupo ya establecido. La asociación médica local, por ejemplo, tal vez podría ayudarlo a obtener información del director administrativo del hospital municipal acerca de las políticas hospitalarias, lo que un investigador, o incluso un supervisor, no podrían hacer.²⁴

Una restricción importante cuando se utiliza la “presión” es la conveniencia de mantener una relación cordial con la organización o la persona a la que se está presionando. Obviamente el investigador corre el riesgo de enemistarse con quienes ejerce, esta táctica. En el caso de un estudio en particular, este problema puede mitigarse, si las tácticas más ofensivas se posponen lo más posible, cuando el estudio sea menos vulnerable a ser sabotado por la parte ofendida. Sin embargo, el problema resulta más difícil, cuando el investigador prevé que la relación con la organización o personas que está investigando se prolongará mucho más allá del final de la investigación. En estos casos, sin duda, tendrá que sacrificar algo de información en aras de conservar un ápice de buena voluntad para el futuro.

²⁴En ciertas condiciones (probablemente poco comunes) puede recurrirse a las leyes de “libre acceso a la información”. Como dijo un investigador de políticas, “consultar a un abogado es una necesidad; tener uno que esté dispuesto a ir al tribunal es sumamente deseable. Convencer a los burócratas de que uno conoce sus derechos es tan importante como mostrarles saber que uno domina su materia” [John Mendeloff, comunicación personal].

5. *Protección de la credibilidad*

TAL COMO sucede en las ciencias sociales, con el tiempo la investigación de políticas es criticada en cuanto a sus bases académicas; pero a diferencia de la investigación en ciencias sociales, es mucho más vulnerable en sus fundamentos políticos y, por supuesto, es muy vulnerable a los ataques de los propios sujetos del estudio. En la investigación de ciencias sociales, rara vez los sujetos de estudio son críticos importantes del trabajo, pero en la investigación de políticas es inevitable que lo sean.²⁵ Por lo tanto, el investigador deberá tomar las precauciones necesarias para proteger la credibilidad política de su trabajo de los ataques tanto políticos como estrictamente académicos.

*El objetivo de la investigación de políticas
es obtener verdades aproximadas*

A diferencia de la investigación en ciencias sociales, el principal objetivo de la investigación de políticas no es el enriquecimiento intelectual (ya sea para el investigador o para sus colegas), aunque esto es inevitable como un producto secundario. El objetivo, como ya lo

²⁵Estas críticas son deseables tanto para el investigador como para el político, pues podrían señalar errores significativos, pero corregibles, de naturaleza analítica; y, por supuesto, revelar detalles acerca de la naturaleza, amplitud e intensidad de los intereses políticos que hay que tener en cuenta.

mencioné, es mejorar nuestra comprensión de los problemas de las políticas y de los posibles medios de lidiar con ellos hasta donde sea posible apoyar responsablemente un determinado curso de acción. Por ello, el análisis de políticas aborda fenómenos amplios y complejos y, por lo general, queda satisfecho con aproximaciones muy burdas de la "verdad", en contraste con la investigación en ciencias sociales que, en general, busca interpretaciones más refinadas de problemas estrictamente limitados.²⁶ El carácter burdo y aproximado de la investigación de políticas es una invitación abierta a la crítica inspirada en motivos políticos. ¿Cómo puede protegerse a sí mismo el investigador?

En primer término, debe intentar establecer comunicación con cualquier persona (o interés institucional) que más adelante pudiera intentar sabotear el informe alegando que fue ignorado. De hecho, no es mala idea prevenir estos reclamos citando en el informe a esa parte actora como una especie de prueba de que sí se tuvieron en cuenta sus puntos de vista. Por ejemplo, si usted pretende recomendar algunos cambios en la manera en que se seleccionan los supervisores de algún distrito escolar, lo mejor sería entrevistar a representantes de la asociación local de administradores de escuelas y a representantes de los capítulos locales de la Asociación Nacional para la Educación así como de la Federación Estadounidense de Maestros. Los portavoces de estos grupos podrían tener opiniones interesantes que contribuirían al proyecto de investigación; pero aun si no es así, al consultarlos, el investigador se protege de sus críticas en el caso de que decidan oponerse a las recomendaciones del informe. También podría ser muy útil enviarles copia de las versiones preliminares de su informe para que puedan hacerle llegar sus comentarios.

En segundo lugar, usted debe buscar "expertos" u otras personas con autoridad política o intelectual a quienes les pueda atribuir pun-

²⁶La limitación es necesaria, por supuesto, y es "muy estricta" sólo desde la perspectiva de la investigación de políticas. En el contexto de la investigación en ciencias sociales, a menudo resulta muy conveniente que la definición de un problema sea estricta, que explote los beneficios de la lenta acumulación de trozos confiables, aunque pequeños, de conocimiento.

tos de vista, opiniones, estimaciones, etcétera, sobre aquello en lo que el investigador no se sienta muy seguro. Una de las maneras de hacer esto es citar fuentes ya publicadas; otra, es hacer citas de las entrevistas realizadas. Además, el investigador debe planear la formación de un grupo de expertos que estén dispuestos a hablar en favor de su trabajo una vez que éste se haya hecho público. Si en el informe se citan los puntos de vista de algunas personas sobre tal o cual asunto, estas personas se convertirán en el blanco de las preguntas de periodistas o decisores de políticas, y también tendrán un incentivo para defender sus puntos de vista citados en el informe.

En tercer lugar, el investigador debe poner especial atención a sus opositores potenciales e identificar qué proposiciones es probable que ataquen, para reforzarlos por adelantado con citas de expertos y una diplomática referencia a la existencia de argumentos contrarios sin darles, al mismo tiempo, demasiado espacio o importancia. También debería citarse a aquellos opositores que suponemos que podrían expresar objeciones al trabajo, para evitar sus quejas acerca de que se ignoraron sus argumentos o posiciones. (Puede, incluso, haber ventajas psicológicas en un informe que presenta los dos lados opuestos del asunto, en términos meramente de propaganda y persuasión dirigidos al lector.)

Los datos estadísticos son útiles con frecuencia para apoyar la credibilidad. Si se utilizan con este propósito, las estadísticas desempeñan una función de documentación más que de información. Sirven para documentar la validez de las generalizaciones que, de otra manera, podrían ser objeto de crítica por parte de los opositores políticos, aun cuando existan abundantes pruebas de su veracidad en fuentes más impresionistas. Una cosa es afirmar, por ejemplo, que "estamos sufriendo una inflación galopante" y otra, decir que "la tasa de inflación anual es de 5.5 por ciento".

*La investigación de políticas
se basa necesariamente en conjeturas*

El análisis de políticas tiene una dimensión intelectual especial, desconocida en la investigación en ciencias sociales, que la hace más vulnerable a las críticas tanto académicas como políticas. Se trata de la necesidad de hacer conjeturas acerca del futuro. En efecto, el análisis de políticas nos dice que adoptemos tal o cual política y que los probables resultados serán éste o aquél. Ahora bien, el futuro es por naturaleza incierto y los métodos para conjeturar acerca de él están poco desarrollados y no son muy confiables. ¿Quién puede asegurar que si se aumenta el número de policías en el vecindario *Y* se reducirá la criminalidad? ¿O que los programas de empleo en la ciudad *X* disminuirán la tasa de desempleo? Aun si pudiera demostrarse—lo cual rara vez es posible— que tales políticas producen tales resultados en una docena de ciudades y vecindarios a lo largo del país, no se podría asegurar que así sucediera en la ciudad *X* o en el vecindario *Y*.²⁷

El buen investigador en ciencias sociales tiene muy claro el grado de incertidumbre de sus estimaciones acerca del pasado y del presente y rara vez hace conjeturas de largo plazo acerca del futuro. De hecho, en la investigación en ciencias sociales se considera una buena práctica equivocarse por “conservador”, atribuirle mayor incertidumbre a sus conclusiones que las que subjetivamente siente el investigador. Es usual, por ejemplo, rechazar una hipótesis (al menos *pro forma*), si existe una probabilidad mayor que 5 por ciento, medida en los términos de las pruebas normales de significancia estadística, de incurrir en error.

El conservadurismo de las ciencias sociales es un lujo que la investigación de políticas públicas no se puede permitir. Nadie sufre mucho si se rechazan algunas hipótesis en la investigación en ciencias sociales, aun cuando sean verdaderas. Pero si el aumento de

²⁷Para una excelente elaboración de este punto, véase Paul C. Meehl (1971).

vigilancia policiaca en el vecindario Y realmente ayuda a disminuir la criminalidad, cualquier demora en implementar esta política en aras de tener "más tiempo para seguir analizando el problema" es, sin duda, muy perjudicial para los residentes del vecindario Y.

En general, el investigador de políticas no debe abogar por una política con mayor (o menor) confianza que la que realmente siente. Esto quiere decir que debe comportarse como un abogado cauteloso. Sin embargo, esto no significa que deba reconocer la superioridad del *statu quo*, que, después de todo, también es una política. El *statu quo* impone sus propios costos y beneficios. Corresponde al investigador de políticas públicas señalarlos y, sobre todo, obligar a sus defensores a que expliquen por qué los costos del *statu quo* son menores, o mayores, que los asociados a la política recomendada.²⁸ Una buena manera de presentar esta perspectiva a los consumidores potenciales de la investigación de políticas es incluir en el trabajo una lista de alternativas que contemple "continuar con la política actual".

Los riesgos de la exposición prematura

Los políticos y los investigadores de políticas trabajan con diferentes horarios. No es raro que los primeros clamen por "resultados" mucho antes de que la investigación esté terminada en cualquier sentido. Aun si nadie pide resultados, se presentan oportunidades inesperadas en las que el investigador desearía que su trabajo tuviera un mayor grado de avance para así aprovechar ese momento propicio para presentar los resultados de su investigación.

Una posible estrategia, desde luego, es tratar de establecer (hasta donde sea posible) un calendario de potenciales demandas políticas

²⁸Uno de los beneficios del *statu quo* es que no tiene incertidumbre y uno de los costos del cambio es que la nueva política podría obstruir la posibilidad de adoptar políticas aún mejores en el futuro. No hay razón para no incluir estas consideraciones en el cálculo comparativo de costos y beneficios.

y tratar de hacer corresponder, al menos parcialmente, los tiempos fijados para la obtención de resultados.

Otra estrategia es que el investigador se prepare, tan pronto como sea posible, para responder las preguntas más crudas que puedan plantearle. Puesto que, por lo general, este tipo de respuestas son las que los políticos necesitan y quieren oír, el investigador podría tenerlas tanto en las fases iniciales de la investigación como más adelante.

Por último, es importante incluir en las primeras fases del trabajo a los expertos que apoyarán la investigación, así como establecer contacto con los opositores potenciales. Puesto que, de cualquier manera, a la larga hay que hacer estos contactos es mejor hacerlos antes que después.

La investigación de políticas es conflictiva

Si va a proponer cambios de política que afectarán sustancialmente las rutinas administrativas y organizacionales, el buen investigador de políticas querrá tomar provisiones para que la transición se lleve a cabo ordenadamente. En efecto, si no hay seguridad de que tal transición es posible, los administradores tendrán un incentivo –y una arma retórica– para dañar políticamente los cambios propuestos. Precisamente porque los administradores son tan cautelosos con respecto al desorden, se muestran renuentes a proporcionarle al investigador información que pueda utilizar para planear una transición que implique el más mínimo desorden. Otra dificultad para obtener información es la gran cantidad de espacios administrativos con potencial conflictivo.

Un recurso muy útil para recopilar información es “la circulación restringida del informe preliminar”. Este tipo de documento puede obligar a la gente a tomar en serio la posibilidad de que la investigación tenga repercusiones en sus labores cotidianas. De esta manera, tratarán de hacer algún aporte para que las repercusiones sean lo más benignas posible. Sus reacciones al “informe prelimi-

nar” seguramente serán virulentas y señalarán todo tipo de deficiencias que el investigador hubiera querido conocer antes, ¡si tan sólo ellos hubieran tomado en serio la investigación antes! Para que el informe preliminar resulte efectivo, el investigador debe contar con suficiente credibilidad política y académica para darse el lujo de perderla un poco a los ojos de un público tan pendenciero.²⁹

²⁹ Véase Bardach, *op. cit.*, pp. 216-218.

6. *Los dilemas estratégicos de la investigación de políticas*

AMANERA de resumen y a fin de introducir la sección final de este breve ensayo sobre las estrategias de recopilación de información en la investigación de políticas, consideremos la pregunta de a quién debemos pedírsela y cuándo. Podemos dividir el “cuándo” de la pregunta en “relativamente pronto” y “relativamente tarde” en el transcurso del proyecto de investigación.

Hay que acercarse relativamente pronto a:

1. Personas que es probable que le faciliten la búsqueda de buenas fuentes de información.
2. Personas poderosas que, directamente o por la relación que tenga usted con ellas, le faciliten el acceso a las fuentes de información.
3. Personas informadas que le proporcionen la información que necesita para protegerse de una exposición política prematura del trabajo de investigación que está usted realizando y cuya información contribuya a su capacidad para ejercer presión sobre “informantes defensivos”.
4. Expertos amistosos que contribuyan a su credibilidad política como investigador en caso de una exposición política prematura.
5. Opositores potenciales con quienes se pueda relacionar para protegerse contra una exposición política prematura.

Hay que acercarse relativamente tarde a:

1. Informantes hostiles o defensivos, contra cuyas tácticas es conveniente haber ejercido previamente alguna presión.
2. Informantes muy ocupados, a quienes probablemente no pueda volvérselos a acercar una vez realizada la primera entrevista y sobre quienes probablemente no esté bien informado para entrevistarlos antes.
3. Posibles opositores, sobre todo si son poderosos, que podrían tratar de bloquearle el acceso a otras personas y, por consiguiente, debilitar el esfuerzo que usted ha realizado para la investigación.
4. Administradores que conocen bien los puntos potenciales de conflicto, pero que no estarán dispuestos a señalárselos hasta que no consideren que será en su propio beneficio.

Hay una contradicción obvia entre ambos listados (acercarse a los opositores potenciales pronto y tarde) y otras más que no son tan obvias. Con frecuencia, los informantes muy ocupados y los defensivos son también los que están en mejor posición para facilitarle al investigador la búsqueda de fuentes de información, abrirle puertas y proporcionarle información útil. Los administradores de alto nivel, por ejemplo, tienen mucha experiencia en los problemas de política que se están investigando y pueden proporcionar un fácil acceso a las fuentes, pero también tienen intereses creados para mantener el *statu quo* o algo muy similar. De cualquier manera, tal vez no tomen a bien que un extraño fiscalice minuciosamente sus actividades. Pueden imaginarse fácilmente otros ejemplos similares. En principio, no hay manera de reconciliar estas recomendaciones incompatibles de a quién acercarse en las primeras etapas del trabajo y a quién en las últimas. El investigador tendrá que considerar todos los detalles de su situación particular y luego comparar los riesgos y los beneficios inherentes de cada elección. No hay manera de evitar estas comparaciones y el investigador experimentado simplemente lo hará conscientemente en vez de inadvertidamente.

Bibliografía

- BARDACH, Eugene, *The Skill Factor in Politics: Repealing the Mental Commitment Laws in California*, University of California Press, Berkeley, 1972.
- , *The Implementation Game: What Happens after a Bill Becomes a Law*, MIT Press, Cambridge, 1977.
- CANNELL, Charles F. y Robert L. Kahn, "Interviewing", en G. Lindzey y E. Aronson (comps.), *The Handbook of Social Psychology*, 2a. ed., Addison-Wesley, Reading, Mass., 1968, vol. 2.
- CHARNLEY, Mitchell V., *Reporting*, 2a. ed., Holt, Rinehart y Winston, Nueva York, 1966.
- DEXTER, Lewis A., *Elite and Specialized Interviewing*, Northwestern University Press, Evanston, Ill., 1970.
- GRUBERT, Harry, "How Much Do Agencies Know About Error Structure?", en el informe del presidente de la Commission of Federal Statistics, *Federal Statistics*, núm. 2, Government Printing Office, Washington, 1971.
- GUSFIELD, Joseph R., "Field Work Reciprocities in Studying a Social Movement", en R.N. Adams y J.J. Preiss (comps.), *Human Organization Research*, Dorsey Press, Homewood, Ill., 1960.
- LAVE, Charles A. y Jamen G. Morch, *An Introduction to Models in the Social Sciences*, Harper and Row, Nueva York, 1975.
- MEEHL, Paul E., "Law and the Fireside Inductions: Some Reflections of a Clinical Psychologist", en *The Journal of Social Issues*, vol. 27, núm. 4, 1971.
- MELTSNER, Arnold, "Political Feasibility and Policy Analysis", en *Public Administration Review*, noviembre-diciembre de 1972.
- ROSENTHAL, Stephen R., *Managing Government Operation*, Little Brown, Boston, 1982.

- SALAMON, Lester (ed.), *Beyond Privatization: The Tools of Government Action*, Urban Institute Press, Washington, 1989.
- SIGAL, León V., *Reporters and officials: The Organization and Politics of Newsmaking*, D.C. Heath, Lexington, Mass., 1973.
- WAX, Rosalie H., "Reciprocity in Field Work", en R.N. Adams y J.J. Preiss (comps.), *Human Organization Research*, Dorsey Press, Homewood, Ill., 1960.
- WEICK, Karl, *The Social Psychology of Organizing*, Random House, 1979.

Índice

	<i>Pág.</i>
PRESENTACIÓN	5
<i>David García-Junco M.</i>	
PRÓLOGO	9
Primera parte	
<i>Los ocho pasos</i>	
INTRODUCCIÓN	13
<i>Análisis de políticas: más un arte que una ciencia</i>	13
El camino de los ocho pasos	14
<i>La repetición es continua</i>	15
<i>Algunas directrices son prácticas,</i> <i>pero en su mayoría son conceptuales</i>	15
<i>Los conceptos están inmersos</i> <i>en situaciones particulares</i>	15
<i>Un primer esbozo de conclusión</i>	16
1. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA	17
<i>Piense en los "excesos" y "deficiencias"</i>	18
<i>La definición debe ser evaluativa</i>	19
<i>Cuantifique hasta donde sea posible</i>	20

	<i>Pág.</i>
<i>Las condiciones que causan problemas son también un problema</i>	20
<i>Perder una oportunidad es un problema</i>	21
<i>Trampas comunes en la definición de problemas</i>	22
Repetición	23
2. OBTENCIÓN DE INFORMACIÓN	25
Repetir	26
<i>Piense antes de recopilar los datos</i>	26
El valor de la información	27
Autocontrol	27
<i>La "mejor práctica" es buscar</i>	28
<i>Utilice analogías</i>	28
<i>Comience lo antes posible</i>	29
<i>Fundamente, obtenga credibilidad, cree consenso</i>	29
3. CONSTRUCCIÓN DE ALTERNATIVAS	31
<i>Comience en lo general y termine en lo particular</i>	31
<i>Analice las causas del problema</i>	33
<i>Reduzca y simplifique la lista de alternativas</i>	34
<i>Una trampa lingüística</i>	36
4. SELECCIÓN DE CRITERIOS	37
<i>Aplique criterios para juzgar resultados y no alternativas</i>	37
<i>La selección de criterios se basa en la definición del problema y es un proceso continuo</i>	38
<i>Criterios evaluativos comúnmente utilizados en el análisis de políticas</i>	39
Eficiencia	39
<i>Ponderación de los criterios de evaluación conflictivos</i> ...	41
El proceso político se hace cargo de él	42
El analista impone una solución	42

	<i>Pág.</i>
<i>Criterios prácticos</i>	43
Legalidad	43
Aceptabilidad política	44
Solidez	44
Perfectibilidad	45
<i>Criterios en modelos de optimización</i>	45
Programación lineal	46
5. PROYECCIÓN DE LOS RESULTADOS	49
<i>Modelos causales</i>	50
<i>Incluya estimaciones de magnitud</i>	53
<i>El problema del optimismo</i>	53
La heurística desde la perspectiva del otro	55
Efectos secundarios no deseados	56
Los costos éticos del optimismo	57
<i>La matriz de resultados</i>	58
6. CONFRONTACIÓN DE COSTOS Y BENEFICIOS	61
<i>El problema de la atribución múltiple</i>	62
<i>Análisis del "mínimo aceptable" o "punto de inflexión"</i> ...	63
Incertidumbre	64
<i>Sin la proyección de los resultados no es posible</i> <i>confrontar ni ponderar</i>	65
7. ¡DECIDA!	67
8. CUENTE SU HISTORIA	69
<i>La prueba del taxista de Nueva York</i>	69
<i>Usted, su "cliente" y su público</i>	70
<i>¿Qué medios de comunicación hay que utilizar?</i>	71
<i>Su "historia" debe tener un estilo narrativo</i> <i>fluida y lógico</i>	71
¿Una sola alternativa por sección?	72

	Pág.
<i>Algunas trampas comunes</i>	72
Seguir los ocho pasos	72
Matizar compulsivamente	72
Muestre su trabajo	73
Enumeración sin explicación	73
Estilo	73
<i>Formato del informe</i>	74
Formato de los cuadros	74
Referencias y fuentes	75
Formato de memorándum	76
<i>Los medios de comunicación y los boletines de prensa</i>	76

APÉNDICE A

<i>Algunas oportunidades genéricas para mejorar el bienestar social que a menudo pasan inadvertidas</i>	77
Complementariedad	77
Intercambio	77
Capacidad subutilizada	77
Participantes no tradicionales	77
Resultados secundarios de las aspiraciones personales ...	78
Desarrollo	78
Racionalización	78
Escrutinio	78
Funciones múltiples	79

APÉNDICE B

<i>Las cosas que hace el gobierno</i>	81
I. Impuestos	81
II. Regulación	82
III. Subsidios y concesiones	83
IV. Presupuesto de las organizaciones	85

V. Información	85
VI. Modificación de la estructura de los derechos privados	86
VII. Modificación de la estructura de la actividad económica	87
VIII. Educación y consulta	88
IX. Financiamiento y contratación	89
X. Reformas políticas y burocráticas	90

Segunda parte

*La recopilación de información para la investigación
de las políticas públicas*

INTRODUCCIÓN	93
1. CÓMO EMPEZAR	95
2. LOCALIZACIÓN DE LAS FUENTES IMPORTANTES	101
<i>Documentos y personas</i>	102
Las personas nos conducen a otras personas	103
Las personas nos conducen a documentos	104
Los documentos nos conducen a otros documentos	104
Los documentos nos llevan a personas	106
<i>Información de segunda mano</i>	107
<i>Diversidad de fuentes de primera mano</i>	108
<i>La búsqueda de fuentes y la búsqueda de conocimiento</i> ...	110
3. OBTENCIÓN DE ACCESO Y USO DE LA AYUDA	113
<i>Concertación de una cita</i>	114
<i>Cuidado del acceso</i>	117
<i>Agotamiento del acceso</i>	118