

artículos

Una visión global de los conceptos del análisis de políticas*

Ronald John Hy**

PRESENTA UNA DISCUSIÓN ACERCA DE LOS PRINCIPALES ENFOQUES EXISTENTES EN EL ANÁLISIS DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS, PARTICULARMENTE, AQUELLOS QUE ENFATIZAN EL CONFLICTO SOCIAL. PROPONE UNA REVISIÓN DE LOS MISMOS Y UNA PERSPECTIVA DE ANÁLISIS PARTICULAR.

Introducción

En años recientes el análisis de las políticas públicas se ha tornado menos intuitivo e impresionista y más sistemático y empírico. La razón principal de esta corriente, aunque no la única, es que los funcionarios del gobierno federal, estatal y local están siendo presionados por sus respectivos cuerpos

legislativos así como por los contribuyentes, los que exigen una evidencia empírica y sólida de cómo se está desempeñando una política dada antes de acceder a gastar más dinero en ella. Debido a las exigencias financieras, los legisladores y los contribuyentes empiezan a resistirse cuando se trata de usar los limitados recursos fiscales en políticas cuyo impacto no se puede determinar.¹ Como consecuencia, las agencias gubernamentales están buscando y contratando, cada vez con más frecuencia, personas que puedan analizar las políticas públicas de una manera sistemática y empírica. De hecho, con el transcurso de los años y debido al número creciente de perso-

* Tomado de William D. Coplin (ed), *Teaching Policy Studies*. Lexington Books, 1978, pp. 7-25. Reproducido con autorización del editor Policy Studies Organization. Traducido del inglés por Ileana Castillo Pina.

** Profesor Wabash College, Wabash, Indiana.

1. Don C. Gibbons et al., *Criminal Justice Planning: An Introduction*. Englewood Cliffs, N.J. Prentice-Hall, 1977.

nas empleadas como especialistas en el análisis de políticas, se ha desarrollado una nueva profesión.

Hasta cierto punto, el número de unidades administrativas recién desarrolladas y/o de los programas dedicados exclusivamente a preparar analistas de políticas ha aumentado rápidamente, siendo esto un signo visible de esta nueva profesión.² Su auge se resalta aún más por el hecho de que tales unidades y programas se encuentran adscritos a prestigiosas universidades orientadas hacia la investigación, a institutos de investigación y a varios centros de excelencia (think-tanks) diseminados por todo el país. Aún más, muchas disciplinas tradicionales, particularmente las ciencias sociales y del comportamiento, están comenzando a ofrecer programas de estudio y de posgrado con una especialización en análisis de políticas públicas.³ Además de tales programas se está publicando una variedad de revistas y de nuevas publicaciones periódicas dedicadas parcial o completamente al análisis de políticas, y varias otras publicaciones de prestigio están dedicando regularmente espacio a este tema.⁴ Todo parece indicar que en un corto período se ha desarrollado

una nueva profesión, y que está aquí para quedarse.

Para preparar adecuadamente este nuevo tipo de profesional, las universidades e institutos deben poner en práctica nuevos planes de estudio porque los tradicionales, rara vez, si acaso, están dirigidos a cubrir las necesidades de los futuros analistas de políticas. Esto no quiere decir que ya muchas escuelas profesionales, bien establecidas, no hayan estado reestructurando sus planes de estudio para llenar las necesidades de los analistas de políticas. Muchas escuelas están enfatizando en cómo aliviar los problemas (lo que se conoce como la resolución de problemas) en sus planes de estudio y ha aumentado el número de escuelas que también han desarrollado cursos que incluyen experiencias de campo, prácticas y técnicas analíticas aplicadas. Estos cambios amplían indudablemente los planes de estudio tradicionales.

Sin embargo, a pesar de estos esfuerzos los planes de estudio tradicionales, no logran llenar las necesidades de los futuros analistas de políticas porque muchos de los cursos recién creados, o recientemente modificados, no logran relacionarse efectivamente con la toma de decisiones en los asuntos políticos.⁵ Por ejemplo, los planes de estudios tradicionales tienden a hacer hincapié más bien en las metodologías explicativas que en aquellas prescriptivas, cuantitativas y cualitativas. Aunque se ofrecen, y muchas veces se requieren, cursos de metodología, éstos hacen énfasis más en las estadísticas sociales que en la toma de decisiones (por ejemplo, estadísticas deductivas, programación lineal, análisis de costo-beneficio, pronósticos) y en las técnicas de inves-

2. Henry Winthrop, "Policy and Planning Programs as Goals of Scientific Work: Interdisciplinary Training for Social Planning as a Case Study in Applied Social Science". *The American Journal of Economics and Sociology*, 34 (julio 1975): 228-9 Stuart Nagel and Marian Neef, "What Is and What Should Be in University Policy Studies?" *Public Administration Review*, 37 (Julio/agosto 1977), 384.

3. Ernest A. Engelbert, "University Education for Public Policy Analysis", *Public Administration Review*, 37 (Mayo/Junio 1977), 228.

4. Ernest A. Engelbert, "University Education for Public Policy Analysis", *Public Administration Review*, 37 (mayo/junio 1977), 228.

5. Engelbert, p. 234.

tigaciones de operaciones. Por otra parte, la mayoría de las modificaciones en los planes de estudios tradicionales normalmente no logran ser suficientemente enfáticos en áreas de políticas sustantivas (por ejemplo, la salud, la tributación, el gobierno, comercio y el cumplimiento de la ley).

A causa de las fallas encontradas al modificar los planes de estudio tradicionales,⁶ los programas de análisis de políticas necesitan desarrollar un núcleo básico de estudio para darle a los futuros analistas la formación necesaria para conducir el análisis. Para lograr este objetivo, el plan básico de estudios debe cumplir dos condiciones. Primera, debe orientarse hacia los problemas, puesto que la función principal de un análisis de políticas, es suministrar a los responsables de ellas la información diseñada para resolverlos. Segunda, debe ser esencialmente interdisciplinario -no multidisciplinario, como sucede tantas veces- porque la mayoría de los problemas con los que tratan los analistas no son propios de una disciplina. (La naturaleza interdisciplinaria del análisis de políticas exacerbaba los problemas que se encuentran cuando se está desarrollando un plan básico de estudios.)

Yehezkel Dror, uno de los primeros defensores de un plan básico de estudios para el análisis de políticas, sugiere que tal plan debe estar compuesto de cursos interdisciplinarios para que los analistas puedan aplicar conocimientos

nomográficos a situaciones ideográficas. Para lograr esto, él recomienda múltiples métodos de aprendizaje. Dror sugiere: "Estos métodos sumados a las conferencias, lecturas, ejercicios, coloquios y seminarios más tradicionales deben incluir, como mínimo, juegos, casos y proyectos, prácticas y trabajos en servicio, un nuevo tipo de disertaciones y excursiones de estudio."⁷

Un examen de cualquier plan básico de estudios establecido indica que en efecto los analistas de políticas dependen de las técnicas y materias de varias áreas académicas. Hay tres áreas, sin embargo, en las que se fundamentan más: las ciencias físicas, las ciencias administrativas y las ciencias sociales y del comportamiento.⁸ De manera general, estas tres áreas suministran a los analistas de políticas, técnicas normativas cuantitativas y cualitativas altamente desarrolladas, que cuando se aparejan con un conocimiento profundo de las políticas, permite a las personas desmembrar y sintetizar datos del sector público, con el propósito de proponer alternativas viables para solucionar problemas.

Sin duda, los cursos específicos que deberían incluirse en un plan básico de estudios difieren entre los distintos programas de análisis de políticas. Sin embargo, cualesquiera que sean los cursos que formen el núcleo, hay ciertos conceptos de dicho análisis que deberían usarse para formar el núcleo de un plan básico de estudios. Veamos estos conceptos más de cerca discutiendo lo siguiente:

- La naturaleza del análisis de políticas
- La necesidad de un marco de referencia para el análisis de políticas

6. Para un punto de vista más desarrollado, ver Yehezkel Dror, *Design for Policy Sciences*, New York: American Elsevier, 1971, capítulos 1-4.

7. Dror, p. 105.

8. Dror, pp.28-29.

- El planteamiento de un posible marco de referencia para el análisis de políticas (basado en su propia dinámica).
- La necesidad de un equipo interdisciplinario de analistas de políticas.

La naturaleza del análisis de políticas

Un análisis de políticas es la identificación, examen y evaluación sistemática del impacto real y potencial de una política en, por lo menos, una parte de la sociedad. Se esfuerza también por tratar de suministrar un insumo objetivo a los responsables de las políticas públicas, al identificar opciones y clarificar los intercambios necesarios asociados con los cambios propuestos.⁹ Con más precisión, el análisis de política se interesa no sólo por las consecuencias intencionales sino también por las involuntarias e imprevistas, sean éstas beneficiosas o perjudiciales, que podrían resultar de la aplicación de una política particular. El interés en las consecuencias tanto intencionales como en las involuntarias de aquella, es esencial para un análisis porque los efectos planeados rara vez son los únicos impactos de una política. De hecho, las repercusiones imprevistas muchas veces pueden ser aún más críticas que los resultados esperados.

Además de tratar con consecuencias planeadas e involuntarias, un análisis identifica los grupos que constituyen su objetivo (meta) y otros que son periféricos pero que son afectados por la ejecución de una política. Los grupos meta son aquellos sectores de la población a los que se dirige una política, mientras que los grupos periféricos son aquellos otros que reciben también los efectos de la política pero involuntariamente. (Estos dos tipos de grupos, debemos recordar, pueden verse afectados ya sea beneficiosa o perjudicialmente). Un análisis examina entonces detenidamente las consecuencias intencionales e involuntarias de la política que afectan a los grupos meta y a los periféricos, estudiando hasta qué punto se han cumplido o se están cumpliendo los objetivos de la política. Para mejorar la obtención de un objetivo, un análisis examina opciones alternas de las políticas que permita recomendar una acción de acuerdo con algún criterio regresivo o progresivo. Sin embargo, esta evaluación puede también recomendar que no se tome ninguna acción. Después de analizar alternativas, se puede llegar a concluir, de acuerdo al refrán, que la cura sería más dañina que la enfermedad.

La necesidad de un marco de referencia para el análisis de políticas

Para llevar a cabo un análisis óptimo, los investigadores necesitan emplear un marco de referencia formal y sistemático. Esta necesidad es aparente para cualquiera que alguna vez haya

julio-diciembre/1989

9. Vary T. Coates, "Technology and Public Policy: The Process of Technology Assessment in the Federal Government." Preparado para la Fundación Nacional de Ciencia por el Programa de Estudios de Políticas en Ciencia y Tecnología. Universidad de George Washington, julio 1972.

tenido que dirigir un análisis. En primer lugar, la realidad que no se haya refinado por medio de un modelo analítico, es demasiado compleja para poder comprenderla. Sin un plano, un carpintero es incapaz de construir una casa. Las vigas y tabillas son nada más que un montón de madera. El plano indica a dónde debe ir cada pieza de madera así como la interdependencia de cada una. Como el plano del carpintero, el marco de referencia de un análisis de políticas permite a los investigadores comprobar adónde pertenecen todos los factores complejos pertinentes y cómo estos se relacionan entre sí. De la misma manera un modelo ayuda a los investigadores a reducir el número significativo de factores dispares e idiosincráticos, a un número manejable para poder discernir los elementos que ejercen influencia sobre la ejecución de políticas.

El principal medio para reducir el número de factores necesarios para hacer un análisis bien fundado es un marco de referencia o modelo que simplifique la realidad sin omitir a los factores integrales. Dicho de otra manera, un modelo le sirve a los investigadores para ayudarlos a determinar primero, cuáles factores podrían afectar el desempeño de la política y luego para comprobar cuáles factores ejercerían un posible impacto. Cuando se integra un marco de referencia al proceso de evaluación, se puede efectuar un análisis de políticas más racional (nótese que el énfasis está en más racional y no en racional). La función de un modelo, dijo una vez Gunnar Myrdal, es hacer más racional un análisis comprobando hechos relevantes y colocándolos en su

verdadera perspectiva, al clarificar las relaciones causales entre los medios y los objetivos.¹⁰

Aunque sería presuntuoso indicar que un marco de referencia híbrido podría aplicarse con el mismo éxito a todo tipo de análisis de políticas, no obstante, existen funciones básicas esenciales a toda evaluación de las mismas. En primer lugar, un marco de referencia debe obligar a los investigadores a plantear los objetivos de una política clara y precisa; pues de otra manera podría llevar a pasar por alto los logros reales de ésta, al no especificar categóricamente esos objetivos, lo que constituye una falta seria cuando se trata de evaluar su cumplimiento. Sin un marco de referencia sistemático los analistas pueden fácilmente subestimar e incluso ignorar factores sumamente importantes. (El incluir todos los factores relevantes es crucial para una evaluación porque los factores omitidos pueden frustrar el análisis de una política).

En segunda instancia, un marco de referencia de tales análisis debería ayudar a los investigadores a lidiar con relaciones más bien de enlace que causales, sobre todo porque entender estas últimas es una tarea difícil, que consume tiempo y que es de una utilidad limitada para el análisis de las políticas. Al conducir este análisis, no es necesario determinar la causalidad. Es suficiente comprender que X se relaciona de tal manera con Y que X tendrá un impacto sobre Y. En otras palabras, el saber la causa de Y no es tan importante como comprender hasta qué grado X afectará a Y. En muchos casos, el discernir la causa de Y no es crucial. Por ejemplo, los analistas no tienen que de-

10. Gunnar Myrdal. *Value in Social Theory*. London: Routledge and Kegan Paul, 1958, p. 35.

terminar las causas de la criminalidad, para analizar el impacto de una política particular sobre el crimen. Sin embargo, deben comprobar si esa política está logrando sus objetivos contribuyendo a la disminución del crimen, o sea, si la ejecución de una política sobre el crimen afecta -ya sea de modo benéfico o perjudicial- a la criminalidad. En este ejemplo, el tratar de encontrar las causas de la criminalidad estaría por fuera del objetivo del análisis de las políticas.

Un marco de referencia debería permitirle a los investigadores tratar con las dinámicas de una política, la cual, sin duda, es afectada por el tiempo en su funcionamiento. Por lo tanto, se debe incorporar el elemento tiempo a este marco de referencia; de otra forma, la política sería analizada desde un punto de vista estático y no dinámico. Como lo indica la segunda ley de la termodinámica, se puede alcanzar un estado estático solamente por medio de la cesación de toda actividad. Puesto que una política no existe en un estado estático de animación suspendida, un marco de referencia útil debe permitirle a los analistas examinar las políticas como si estuvieran en un estado de equilibrio semi-dinámico, un estado en el cual la política analizada permanece analíticamente estática dentro de un período de tiempo estipulado, pero en el que se considera al tiempo como un factor importante.

Finalmente, el marco de referencia de un análisis de políticas debería permitir a los analistas usar técnicas de toma de decisiones tanto cualitativas como cuantitativas. Aunque el análisis cuantitativo científicamente riguroso es importante, también existe una pronun-

ciada necesidad de un modelo comparativamente simple y completamente práctico que logre un equilibrio entre las exigencias administrativas, la información disponible y los requisitos de investigación estrictamente metodológicos. Después de todo, el análisis de políticas depende, frecuentemente, del hecho de satisfacer los criterios que requieran los modelos puramente cuantitativos de una información que no es lo suficientemente precisa cuantitativamente. Más importante, sin embargo, es el que las agencias públicas, especialmente en el nivel local, muy a menudo tienen fuentes de datos inadecuadas y muchas veces poco confiables para poder tomar determinaciones importantes. En consecuencia, tampoco podrán ser cuantificables muchos factores que son sumamente cruciales para un análisis. Algunos factores críticos no se prestan a ser cuantificados ya que no se les puede asignar valores cardinales u ordinales. (Particularmente los resultados involuntarios son difíciles de cuantificar). La belleza de un bosque, por ejemplo, no se puede medir cuantitativamente.

Por lo tanto al utilizar sólo el análisis cuantitativo se omitirían ya sea intencional o invertidamente factores prominentes, provocando a menudo una evaluación sumamente inexacta.

Cualquier marco de referencia de análisis de una política que cumpla con las funciones básicas recién descritas también tendrá limitaciones intrínsecas, por lo tanto inevitables. En primer lugar, un modelo simplifica excesivamente la realidad por medio de un proceso incompleto. Asimismo, reduce el alcance de la realidad para hacer comprensible lo complejo. Cuando la realidad se

simplifica demasiado por medio de cualquier esquema conceptual, el resultado, muchas veces, no refleja el mundo real por lo que se hace difícil determinar cuáles factores son esenciales para el análisis.

Un problema aún más importante que enfrentan los investigadores que usan un marco de referencia de análisis de políticas es la tendencia a usar excesivamente compartimentos estancos fragmentando así los conocimientos aplicables a un análisis. El peligro, entonces, de fragmentar y de compartimentar es que una vez que se separan las piezas es difícil volver a yburkas, cini duhi Ian Mitroff, "Somos maestros en enseñar (nos) como dividir un sistema en componentes (i.e. análisis), pero somos muy deficientes en enseñar (nos) como unir estos componentes de nuevo (i.e. síntesis)"¹¹ El fracccionamiento innecesario hace casi imposible el unir de nuevo las partes porque tal proceso cognoscitivo dirige la atención hacia los componentes de una política, más bien que a su totalidad.

Teniendo presentes estas dos advertencias, los investigadores deben notar que sin importar la utilidad y sin tomar en cuenta el grado de sofisticación de cualquier marco de referencia, el efecto exacto de una política será siempre desconocido, y no hay mucho que se pueda hacer al respecto. Así, cierta conjetura está siempre presente en cualquier análisis porque los paradigmas tienden a omitir hechos y efectos prominentes. Es más, el suceso inesperado, de factores incontrolables

sin duda contribuye a esta falta de precisión. (El análisis de políticas, después de todo, se basa en una interacción entre la certeza y la incertidumbre). Al mismo tiempo, los investigadores deben darse cuenta de que la simplificación excesiva no conduce necesariamente a un análisis inexacto y poco confiable. Cuando un análisis incluye factores críticos que afectan el desempeño de una política, las generalizaciones originadas por el uso de un modelo serán sumamente informativas. En todo caso, un analista de políticas debe utilizar un marco de referencia o enfrentar el caos de la realidad.

El planteamiento de un marco de referencia para el análisis de proyectos

El siguiente modelo está diseñado para ayudar a los investigadores a simplificar un proceso sumamente complejo, algo subjetivo y difícil de cuantificar con el fin de evaluar sistemáticamente el desempeño de una política a la luz de sus objetivos, de modo que se pueda tomar una acción correctiva cuando sea necesario. Una vez que se determine hasta qué punto una política está alcanzando los objetivos planteados, los analistas pueden determinar cuáles aspectos de una política dada deberían mantenerse y apoyarse y cuáles corregirse o abandonarse. Se pretende entonces que el marco de referencia, ayuda a los investigadores a ver cuidadosamente tanto los logros como las fallas de una política. (Al analizar los puntos fuertes y débiles de una política,

11. Ian I. Mitroff, "Who looks at the Wole System", in Henry S. Brinkers (ed.) *Decision-Making: Creativity, Judgements, and Systems*. Columbus: Ohio University Press, 1972, p. 230.

se puede obtener un inventario de datos necesarios para un planteamiento progresivo).

Puesto que es usual que personas con poco conocimiento en el análisis de políticas dirijan una evaluación de esa naturaleza, el marco de referencia propuesto también se supone que ayudará a los neófitos permitiéndoles enfocar los elementos esenciales de un análisis y sugiriendo las preguntas pertinentes que se deben formular, los factores que se va a examinar y los procesos a seguir. Por ejemplo; ¿Por qué existe una política? ¿Qué clase de política es? ¿En

qué clase de política se está tratando de convertir? ¿Cuál es el grupo meta? ¿Cuáles grupos se ven afectados por la política? ¿Llega la política a los grupos afectados (por la política) directa o indirectamente?

Aunque existen varios marcos de referencia para esos análisis, ninguno se puede reducir a una serie de pasos mecánicos. A pesar de este hecho, los procedimientos indicados en el Cuadro 1 describen la secuencia de los diversos componentes del marco de referencia de un análisis de políticas.

CUADRO 1

MARCO DE REFERENCIA

- A. Identifique tan explícito y preciso, como sea posible, los objetivos formales e informales (y los subobjetivos) de la política.
 1. Determine si cada objetivo es:
 - a. De procedimiento
 - b. Sustantivo
 2. Desarrolle medidas verificables y, si es posible, cuantitativas, para cada objetivo.
 - B. Evalúe el funcionamiento de la política en términos de los objetivos establecidos.
 1. Compruebe hasta qué punto se están realizando o se han realizado los objetivos.
 2. Analice criterios específicos de desempeño:
 - a. Efectividad
 - b. Eficiencia
 - c. Esfuerzo
 3. Describa los obstáculos que impiden el cumplimiento de los objetivos.
 - C. Proponga cambios y recomendaciones
 1. Revise, modifique, y/o adapte los objetivos existentes a la luz de las condiciones y prioridades rápidamente cambiantes. (Las alternativas serán impuestas en gran parte por los problemas y obstáculos que se descubran).
 2. Deseche los objetivos inalcanzables.
-

La identificación de los objetivos

Como se dijo anteriormente, el análisis de políticas concentra su atención en comprobar si una política está logrando sus objetivos. Esta evaluación entonces debe comenzar con un planteamiento claro y preciso de los objetivos; y definirlos es la fase más importante de un análisis, porque los objetivos proporcionan parámetros para la evaluación.

Puesto de una manera diferente, los objetivos específicos y claros proporcionan criterios indispensables para juzgar los logros y las fallas de una política. Es sólo después de haber establecido los objetivos que los analistas podrán determinar el desempeño de una política, sin importar qué tan controversiales sean éstos.

Comprobar los objetivos de una política es, evidentemente, una tarea complicada porque éstos existen frecuentemente en una forma rudimentaria; la primera tarea, es entonces clarificar los que se van a evaluar, y la medición se haría posteriormente. Antes de que los analistas puedan evaluar el desempeño de una política, deben entender claramente la naturaleza de la actividad que está siendo evaluada; tarea complicada puesto que la mayoría de las políticas tienen múltiples objetivos y situaciones que a menudo crean desacuerdos entre los investigadores. Un ejemplo a la mano es el programa de Las Ciudades Modelo. Según Harry

Havens, la política federal tuvo diversos propósitos.¹² Esta constituía:

- Un medio de concentrar recursos existentes para demostrar el efecto de tales concentraciones.
- Una promesa de un compromiso masivo de nuevos recursos para resolver problemas urbanos.
- Un programa de "ladrillos y cemento" (una expansión de la renovación urbana).
- Una nueva fuente de fondos para servicios sociales.
- Una manera de asignar a los principales ejecutivos locales más control sobre las organizaciones cívicas tipo OEO.
- Una manera de darle a las organizaciones cívicas más influencia sobre las instituciones locales.

Puesto que en teoría hay casi un número infinito de objetivos, formales e informales asociados con cualquier política, los investigadores necesitan clasificarlos de acuerdo con algún esquema preconcebido para eliminar o por lo menos reducir un desacuerdo molesto. Este proceso clasificatorio, que constituye la fase inicial de cualquier análisis sistemático, ayuda a los investigadores a identificar los objetivos de manera más clara y precisa. Con la ayuda de un sistema de clasificación, los analistas pueden reducir racionalmente un número considerable de objetivos dispares a grupos manejables y comprensibles.

Existen varios esquemas funcionales de clasificación que pueden emplear los analistas. En general, los objetivos de las políticas se manejan más fácil-

12. Harry S. Havens, "MBO and Programa Evaluation, or Whatever Happened to PPBS?" *Public Administration Review*, 36 (enero/febrero 1976), 41.

mente cuando están clasificados como predominantemente de procedimiento o predominantemente sustantivos. Los de procedimiento son aquellos asociados con la aplicación administrativa de una política, mientras que los sustantivos son aquellos relacionados con los logros o fallos concretos de una política. Se clasifica un objetivo como de procedimiento cuando aspira a mejorar el funcionamiento administrativo interno. Los objetivos sustantivos, por otra parte, son aquellos supuestos a alcanzar las metas en la mirilla, concentrándose en metas sociofísicas específicas dentro del ámbito de la política.¹³ (Dada esta distinción cualquier examen de los procedimientos sin una evaluación concomitante de la esencia no tiene sentido). Aunque esta dicotomía tiene limitaciones, es necesario, sin embargo, para propósitos analíticos agrupar inicialmente -en base a la tendencia prevaleciente- cada objetivo en una de las dos categorías, aunque alguna puede calzar realmente en ambas clasificaciones.

Al llegar a este punto, hay varias advertencias que vale la pena mencionar. En primer lugar, puede ser que los objetivos indicados no sean los únicos, puesto que cada política tiene varios ob-

jetivos informales, y que en la mayoría de los casos no han sido señalados. Por lo tanto los investigadores deben estar seguros de hacer una lista de los objetivos cruciales para que puedan determinar cuáles son los de primer orden y cuáles los de segundo y tercer orden. En segundo lugar, no hay ningún modo aceptado comúnmente para monitorear los objetivos apenas esbozados. Por ejemplo ¿cómo se podría comprobar el efecto total de la política estatal de asistencia social? Finalmente, los objetivos rara vez, pueden percibirse como estáticos o absolutos, puesto que las fluctuaciones ambientales obligan a hacer ajustes y revisiones constantes de la política. Generalmente, se encuentran dificultades cuando se trata de determinar los objetivos de una política a causa de la naturaleza dinámica del ambiente en el cual ésta opera. (Estas limitaciones, se piensa, pueden minimizarse si se utiliza el esquema de clasificación propuesto).

La puesta en operación de los objetivos

Después de clasificar los objetivos en un número manejable, los analistas deben ponerlos en operación para poder determinar el desempeño de la política. Darles un carácter operativo es un proceso en el cual se utilizan funciones concretas y específicas para indicar la existencia o inexistencia de un objetivo de modo que los investigadores puedan medir hasta qué grado la política está alcanzando sus objetivos; y poner a éstos en operación es una tarea formidable porque usualmente hay una va-

13. La diferencia entre las metas y los objetivos debe tenerse presente. Una meta es una condición futura deseada que no tiene que ser alcanzada en un período dado de tiempo. Un objetivo, que es más concreto y específico que una meta, es un logro deseado a alcanzarse en un período particular de tiempo. Para una discusión más comprensiva de las diferencias entre las metas y los objetivos véase Chester A. Newland, "Policy/Program Objectives and Federal Management: The Search for Government Effectiveness", *Public Administration Review*, 36 (enero/febrero 1976). 24.

riedad de formas para medirlos. Como lo han afirmado Herbert Hyman y otros:

"Las muchas dificultades que se han indicado -la amplitud de la materia incluida bajo un objetivo en particular, los múltiples objetivos abarcados por muchos programas, la ambigüedad inherente en cualquier o en todos los objetivos planteados, y el desacuerdo en cuanto a los objetivos- son características de muchos programas y son suficientes para hacer tambalear la imaginación del evaluador."¹⁴

Para reducir la ambigüedad a la que se refiere Hyman, los analistas deben poner en operación cuidadosamente cada objetivo con indicadores del desempeño que cumplen dos reglas metodológicas: 1. los indicadores utilizados para verificar un objetivo deben concordar con su significado generalmente aceptado, y 2. los indicadores deberían proporcionar la verificación más exacta posible.¹⁵ Para asegurar que estas dos reglas se cumplan, todos los indicadores de desempeño deben ser tan confiables como válidos. Frank Scioli y Thomas Cook han definido concisa y precisamente cada uno de estos dos criterios. Ellos expresan que:

"El (criterio), la confiabilidad, se refiere a la cantidad de error al azar presente en el procedimiento de me-

dición. Esto es puesto en evidencia por el grado de inconsistencia de los resultados objetivos al aplicar repetidamente un instrumento de medición a fenómenos similares en momentos diferentes. A mayor inconsistencia, menos confiabilidad en la medición y por lo tanto, mayor la cantidad de errores de medición presentes. El asunto de la validez de la medida está íntimamente relacionado con la confiabilidad (en un sentido estadístico). Mientras que los criterios anteriores son importantes para evaluar totalmente un procedimiento dado de medición, el concepto de validez es lo que se podría llamar "la prueba del ácido" para cualquier operación de medición. Tal tipo de procedimiento puede... ser totalmente objetivo al suministrar directrices para reproducir medidas sumamente consistentes en aplicaciones repetidas (i.e. confiables); pero si las medidas resultantes no son indicadores válidos de los conceptos que son relevantes para las decisiones contenidas en el estudio, se hacen sospechosas -sospechosas en el sentido que pueden ser irrelevantes a las preguntas analíticas planteadas en el estudio."¹⁶

Hablando en general, la manera más fácil de asegurar que los indicadores del desempeño cumplan con los criterios de confiabilidad y validez es usar indicadores que otros analistas hayan utilizado para poner en operación objetivos similares, en vez de tratar de desarrollar indicadores originales. (Esta afirmación no significa que se debe reprimir la creatividad sino controlarla. Obvia-

14. Herbert H. Hyman et al., *Applications of Methods of Evaluation: Four Studies of the Encampment for Citizenship*. Berkeley: University of California Press, 1962, p. 3

15. Ronn J. Hy *Using the computer in the Social Sciences: A nontechnical Approach* New York: Elsevier Nath-Holland, 1977, p. 79

16. T. J. Cook and F.P. Scioli, "Impact Analysis in Public Policy Research", en Kenneth M. Dolbear (ed) *Public Policy Evaluation* Beverly Hill, Cal.: Sage Publications, 1975, pp. 101

mente, hay veces que los investigadores deberían desarrollar indicadores originales).

Otra técnica que permite a los investigadores operacionalizar correctamente un objetivo, es la de recopilar un índice de varios indicadores. La razón principal para emplear un índice así es agotar, hasta donde sea posible, todas las facetas operacionales de un objetivo y ningún indicador puede hacerlo por sí mismo. Usando un índice, los analistas miden con más exactitud los logros o las fallas de procedimiento o sustantivo de cada objetivo.

Supóngase por ejemplo, que el objetivo que se está analizando sea la prevención del crimen. Un indicador de esa prevención es disminuir el número de crímenes reportados; si éstos disminuyen conforme pasa el tiempo, se puede concluir que se está alcanzando el objetivo de prevenirlos. Pero la prevención del crimen se mide más exactamente cuando se usa un índice que conste de varios indicadores para verificar hasta qué punto se está previniendo. Por ejemplo, un investigador puede usar un índice compuesto por el número de crímenes no reportados, el porcentaje de hogares que han sido víctimas de uno o más crímenes, las personas muertas o heridas durante la perpetración de un crimen y la pérdida en dinero de la propiedad ocasionado por ese mismo

motivo así como cantidad de crímenes reportado.¹⁷ Si todos estos indicadores muestran una disminución con el paso del tiempo, los analistas estarán sobre un terreno mucho más seguro metodológicamente de lo que estarían si sólo se usara un indicador para medir el grado de éxito frente a la prevención del crimen.

Siempre que sea posible, se deberían cuantificar los indicadores incluidos en un índice para que los investigadores puedan medir con exactitud cuanto se está logrando o se ha logrado un objetivo;¹⁸ pero muchos de éstos, aunque sean importantes, no siempre pueden ser operacionalizados con indicadores cuantitativos. Cuando se presenta una situación semejante, los investigadores deberían usar indicadores cuya exactitud pueda al menos verificarse; o sea cuando su logro o no logro pueda ser confirmado por más de una persona. Por ejemplo, si varios investigadores están de acuerdo, intersubjetivamente, en que se encuentra baja la moral de un departamento dado, entonces puede ser considerado que así es.

El aspecto importante de esta discusión aparentemente muy larga sobre poner a operar los objetivos es que sólo cuando los investigadores seleccionan indicadores confiables y válidos el objetivo, ya sea de procedimiento o sustantivo, será lo suficientemente específico, explícito y exacto como para medir el desempeño de una política. En síntesis, sin importar el tipo de indicadores empleados, es esencial notar que se llevan a cabo pocos análisis productivos sin usar indicadores comprobables.

17. The Urban Institute, *Measuring the effectiveness of Basic Municipal Services: Initial Report*. Washington, D. C.: The Urban Institute, 1974, pp. 40-41

18. Para una sencilla aunque sólida discusión de la cuantificación y medición de las variables, véase Kenneth R. Hoover, *The element of Social Scientific Thinking* New York: St. Martin's Press, 1976. pp. 85-93.

La evaluación del desempeño de las políticas

En este momento los investigadores deben tener en mente que existe una relación simbiótica entre operacionalizar los objetivos y la selección de los criterios de efectividad. En otras palabras, la forma en que se tornan, operativizables depende de si se está midiendo el criterio del desempeño, de la efectividad de la eficiencia o del esfuerzo, ya que los objetivos diseñados para medir la efectividad se tornan operativos de un modo distinto que aquellos destinados a medir ya sea la eficiencia o el esfuerzo. Por lo tanto, los analistas deberán decidir qué tipo de criterio desean emplear -la efectividad, la eficiencia o el esfuerzo- al realizar esa operacionalización.

La efectividad constituye el criterio más complejo de los tres, involucra la verificación: 1. del grado en que los objetivos de las políticas sustantivas y de procedimiento, formales e informales, afectan ya sea en forma adversa o benéfica a los grupos meta o periféricos; 2. la velocidad con la cual los objetivos se están logrando, y 3. las percepciones de los grupos afectados de cuán satisfactoriamente se han logrado los objetivos.¹⁹ (Los indicadores usados para construir la prevención del crimen son medidas de efectividad).

La eficiencia, que es principalmente una técnica de auditoría, conlleva la comparación del rendimiento

producido por la política con la cantidad de esfuerzo (carga de trabajo) requerido para producir ese resultado -por ejemplo, el número de sospechosos aprehendidos por hora-hombre de trabajo.²⁰ (El núcleo del criterio de eficiencia es la contabilidad de costos). El peligro de usar exclusivamente este criterio para medir el desempeño de las políticas radica en la tendencia a suponer que toda vez que una política se encuentre operando eficientemente (es decir a bajo costo), esto implique que se estén cumpliendo sus objetivos discernidos. Una política, sin embargo, puede estar desempeñándose eficientemente, pero no así efectivamente. A causa de un posible mal uso del criterio de la eficiencia éste nunca deberá usarse por sí mismo, ya que ello frecuentemente lleva a una evaluación incompleta del desempeño, si no inexacta.

El esfuerzo, a menudo señalado como carga de trabajo, conlleva la corroboración de la cantidad de trabajo efectuado por una agencia -por ejemplo, el número de policías en servicio por cada período de veinticuatro horas.²¹ Deberá señalarse, no obstante, que aunque el esfuerzo sea un criterio del desempeño definido y separable, los criterios del esfuerzo y de la eficiencia están concomitantemente relacionados. Más específicamente, el esfuerzo puede ser medido aparte de la eficiencia, pero ésta sólo puede medirse una vez que se haya determinado la cantidad del esfuerzo.

Aún siendo el criterio más fácil de comprobar de los tres: es también el más engañoso, ya que verifica solamente el grado en que se produjo y no que se hayan o no cumplido los objetivos.

19. Las siguientes han sido extrapoladas de The Urban Institute, *Measuring the Effectiveness of Basic Municipal Services*, pp. 3

20. *Ibid.*

21. *Ibid.*

El esfuerzo, sin embargo, es útil para el monitoreo de los cambios en la demanda de servicios, en el tanto en que revele los cambios necesarios en la asignación actual de los recursos; y puede, por consecuencia, ser usado para establecer los recursos necesarios para mejorar la eficiencia y la efectividad de las políticas. Sobra decir que se sugiere enfáticamente que los investigadores utilicen los tres criterios para determinar el desempeño de las políticas, ya que la mejor evaluación involucra el cerciorarse no sólo de la cantidad del esfuerzo producido, sino también del grado al que éste haya sido efectivo y al cual haya sido usado con eficiencia.

Una vez que los objetivos se hayan operacionalizado, y se hayan seleccionado los criterios de evaluación, los investigadores deberán decidir qué tipo de análisis deberá emplearse. Puesto que verificar el desempeño de las políticas es, en su mejor aspecto, una ardua tarea plagada de dificultades; muchos problemas (previstos e imprevistos) pueden evitarse al utilizar dos tipos de análisis complementarios: insumo/producto (input/output) y organización/proceso.

El análisis de insumo/producto depende primordialmente de los datos de distribución de los recursos agregados para medir la efectividad, la eficiencia y el esfuerzo. Este análisis es una faceta integral de la evaluación del desempeño, porque todos los datos, aún los cualitativos, pueden ser investidos

de propiedades por lo menos nominales. Esta circunstancia, acompañada de la profusión de nuevas técnicas estadísticas de alto poder, significa que poderosas estadísticas lineales y paramétricas pueden ser usadas para analizar todo tipo de datos: estadísticas tales como el análisis discriminante, el análisis de conglomerados, el de regresión y el de clasificación múltiple, para mencionar unos pocos. Además de estas estadísticas, existe un número heterogéneo de estadísticas no paramétricas que proporciona métodos alternos para el análisis de los datos que no llevan los supuestos de las estadísticas paramétricas.²²

A pesar de todas sus ventajas, el análisis de insumo/producto, por sí solo, usualmente conduce a una evaluación de políticas un tanto incompleta, principalmente porque ignora el efecto de las estructuras y los procesos sobre el desempeño de las políticas. Cuando los investigadores deciden arbitrariamente usar sólo este análisis, que les permite desempeñar poderosos y precisos cómputos estadísticos, pueden quedar excluidos numerosos factores de importancia. Como resultado, el análisis de insumo/producto, puede ser realizado considerablemente (y las omisiones minimizadas) al combinarlo con el análisis de organización/proceso. Este último análisis hace uso de datos verificables, aunque en algunos casos no cuantificables, que ayudan a los analistas a examinar las conexiones directas e indirectas entre los grupos meta y los grupos periféricos, afectados por una política, y las agencias responsables que ejecutan la política.

22. Algunas de las estadísticas no paramétricas más útiles son la prueba de Sing, la prueba de Mann-Whitney, la prueba de Kruskal-Wallis, la prueba de Wald-Wolfowitz y la prueba de Spearman Rank Order.

En otras palabras, el análisis de organización/proceso refleja el grado en el cual las organizaciones y los procedimientos administrativos influencia el desempeño de las políticas. Este análisis se efectúa principalmente, al revisar los nexos entre los procesos presupuestarios, los grupos meta y periféricos, la clientela y los grupos de interés y cualquier otro grupo interesado en la realización de los objetivos.

Una vez que se determinen los criterios de desempeño y los métodos de análisis, los analistas deberán decidir el tipo y cantidad de información necesaria para verificar el grado de cumplimiento de los objetivos. El siguiente paso es averiguar la localización de los datos así como las técnicas que deberán emplearse en la recolección de esa información. Datos razonablemente exactos, relativamente completos y comparables que midan la efectividad, la eficiencia y el esfuerzo, podrán ser recopilados de varias fuentes. (Cuando sea posible, estos datos deberían recolectarse tanto antes como después de la ejecución de las políticas).

Algunas fuentes esenciales de datos son las siguientes.²³

Para el análisis insumo/producto

- Estadísticas y registros existentes: información de las agencias recolectadas rutinariamente.

- Entrevistas y encuestas: satisfacción de los grupos meta y periféricos.
- Observaciones de campo: mediciones profesionales.
- Experiencias de otras agencias del gobierno y semigubernamentales: datos comparativos de evaluación y procedimiento, por ejemplo registros de personal.

Para el análisis de organización-flujo de autoridad y responsabilidad

- Estructura de organización-flujo de autoridad y responsabilidad.
- Utilidades de inversión -resultados de costo beneficio.
- Productividad -relación del insumo con el producto final.
- Capacidad de los recursos.
 - Técnicos -estado actual y potencial de la tecnología.
 - Financieros -estructura del capital y disponibilidad de crédito y de capital de riesgo.
 - Físicos -condición del equipo y capacidad de utilización.
 - Humanos -personal capacitado y políticas de personal.
- Responsabilidad social -tipos y extensión de las actividades.

Algunas técnicas de recolección de datos incluyen lo siguiente:²⁴

- Observación (análisis de registros, registro de eventos, obtención de evidencia física).

23. Jack L. Franklin and Jean H. Thrasher, *An introduction to Program Evaluation* New York: John Wiley & Sons, 1976, pp. 72

24. *Ibid.*, pp. 72-73

- Encuestas y entrevistas.
- Pruebas.
- Mediciones subjetivas hechas por profesionales.
- Medidas directas, tales como exámenes analíticos.

Al recolectar la información, se insta a los analistas para que se basen en los datos que se recopilan rutinariamente, ya que tal procedimiento puede ahorrar tiempo y dinero. No obstante, deberá ejercerse cierta diligencia, debido a que hasta hace poco, el almacenamiento de registros y la recolección de datos no han tenido prioridad en casi ninguna de las agencias gubernamentales y semigubernamentales: de ahí que los datos frecuentemente carezcan de validez, confiabilidad y no puedan ser comparados.

Los datos, aunque sean válidos y confiables, no siempre pueden compararse, puesto que varias agencias tienden a recolectarlos de distintas formas, situación que reduce la utilidad de la información al conducir la fase evaluativa del desempeño de un análisis de políticas. A pesar de estos obstáculos, los documentos y registros existentes usualmente proporcionan la mejor información disponible requerida para dirigir esa fase evaluativa, (especialmente después de algún tiempo).

En resumen, el propósito de la fase correspondiente a evaluar análisis de políticas es el suministro de información específica acerca de las consecuencias de una política determinada, y no el determinar y aislar relaciones de causa/efecto. Cuando se usa apropiadamente, la evaluación proporciona información útil, con respecto al grado en

que las estructuras y procesos afectan el cumplimiento de los objetivos. La evaluación también dota a los investigadores de algún conocimiento acerca de las consecuencias, planificadas o no, que afectan tanto a los grupos meta como a los periféricos. La evaluación del desempeño, además, permite que el analista compare los resultados esperados con los resultados verdaderos por medio de cuestionamientos como estos: ¿Son las consecuencias reales más deseables que los resultados esperados? ¿Cuáles objetivos se están cumpliendo? ¿Cuáles estrategias deberían emplearse para alcanzar los objetivos? ¿Están siendo pasadas por alto las grandes oportunidades para alcanzar objetivos?

Traducido a términos más simples, la evaluación del desempeño es un proceso de dos clases. Una de ellas evalúa el desempeño con el análisis de insumo/producto y luego la modifica con los datos obtenidos por medio del análisis de organización/proceso. Por lo tanto, la evaluación del desempeño es un procedimiento reiterativo que involucra el examen de la interacción continua entre los objetivos formales e informales y entre las estructuras y procedimientos diseñados para cumplir estos objetivos.

La propuesta de alternativas y recomendaciones

La fase final de un análisis de política implica el desarrollo de revisiones y modificaciones viables para mejorar el cumplimiento de los objetivos y/o descartar los objetivos inalcanzables o

irreales. Para determinar cuáles elementos de la política deben modificarse y cuáles desecharse, los investigadores deberán familiarizarse con las prioridades implícitas de cada grupo afectado, puesto que los analistas se verán forzados a escoger de entre confusos grupos de prioridades conflictivas.

Al tomar estas decisiones los analistas deben tener en consideración las preferencias explícitas e implícitas tanto de los grupos meta como de los periféricos. Por ejemplo, el grupo A podría querer cambiar el objetivo X, mientras que el grupo B podría estar dispuesto a optar por el P. La razón es que éste incorpora más valores del grupo A que de la opción P. El mismo razonamiento se mantiene para el grupo B y su preferencia por la opción P. Dado el hecho de que los grupos y meta y periféricos generalmente tienen grupos competitivos de prioridades, es evidente que los investigadores raras veces satisfacen a todos los grupos al tratar de proponer alternativas y recomendaciones para mejorar el cumplimiento de los objetivos. Únicamente tomando en consideración el esquema de prioridad de cada grupo, podrán los analistas determinar las opciones más viables para ser aceptadas y/o rechazadas por los que formulan las políticas.

Al sugerir una acción correctiva, los investigadores deben considerar también el número de años que una política haya estado vigente. Los analistas deben recordar que son pocas las políticas que se planean racionalmente: la mayoría son el producto del incremento de respuestas no racionales (no con-

fundir con irracionales) a demandas de grupos con intereses creados y suficiente poder para asegurarse que una política particular sea propuesta y aplicada. Así, pues, una política aplicada siempre tiene una clientela interesada, que estará reacia a apoyar revisiones o modificaciones mayores. Los cambios drásticos, por lo tanto, en raras ocasiones son viables, ya que muchas políticas, en especial las bien establecidas, están "entrelazadas en redes de alianzas con otras políticas: están gobernadas por reglas, regulaciones y leyes, y han sobrevivido a muchas amenazas durante su existencia continuada".²⁵ Consecuentemente, los cambios en gran escala de las políticas, raras veces serán recibidos favorablemente, a menos que alguna política relativamente nueva esté siendo analizada, puesto que sus grupos interesados probablemente aún no se hayan consolidado. A pesar de estas advertencias, los analistas deben, sin embargo, desarrollar una lista de sugerencias optativas para mejorar la realización de los objetivos. Ya que existe un número casi infinito de alternativas imaginables de donde escoger, se deberá, por necesidad, restringir el número de recomendaciones a no más de cinco o seis.²⁶ (El inventariar opciones no viables es una pérdida de tiempo y esfuerzo, a menos que uno se halle en búsqueda de innovaciones o nuevas ideas).

En tanto que sería un error suponer que una política está cumpliendo todos sus objetivos, la mejor estrategia es proponer al menos una alternativa de cada una de las siguientes categorías de acción:

- Extender el alcance de la política actual.

25. *Ibid.* p. 116.

26. J. Klein, *The Study of Groups* London: Routledge and Kegan Paul, 1956, pp. 42.

- Efectuar sólo cambios menores en la política actual.
- Desarrollar una revisión mayor en la política actual.

Además de desarrollar sus propias nociones respecto a cuáles aspectos de una política necesitan ser cambiados o descartados, los investigadores deberán revisar para obtener posibles ideas algunas de las fuentes siguientes:

- Propuestas gubernamentales específicas.
- Informes legislativos y leyes.
- Posiciones y expresiones de grupos públicos y del sector privado y de individuos.
- Declaraciones personales de varias agencias.

Un equipo para el análisis de políticas

Antes de concluir esta reseña, cabe añadir unas breves palabras sobre cómo reunir un grupo de investigadores. En este punto se debería estar claro que es difícil, si no imposible, que una sola persona ejecute un análisis de políticas. Como resultado, se emplean habitualmente equipos de investigadores.

En general, un análisis es conducido por un equipo de investigadores seleccionados, ya sea de la agencia que es responsable en primera instancia de la aplicación de la política examina-

da (estudio interno), o de un pequeño círculo de expertos de afuera, quienes usualmente están asociados con universidades que están orientadas hacia la investigación, institutos de investigación o firmas consultoras (estudio de contratos). Cualquiera que sea el tipo de estudio realizado existen, de acuerdo con Vary Coates, algunas ventajas y desventajas mayores, ligadas con ambos tipos de estudio. El Cuadro 2 enfatiza los argumentos en pro y contra tal como los cita Coates.²⁷

¿Qué tipo de estudio es mejor? La respuesta no es clara, ya que depende en gran parte de circunstancias particulares -por ejemplo, si la responsabilidad es más importante que la autonomía. Para muchas agencias públicas, sin embargo, la pregunta es inapropiada porque no cuentan con suficientes fondos para contratar estudios. Consecuentemente, estas agencias han llegado a depender de estudios internos que, como sugiere la evidencia, son más informativos cuando la evaluación se lleva a cabo por un equipo interdisciplinario compuesto por subordinados y superiores de la organización; todos los que a su vez dependen de una variedad de técnicas de análisis para escrutar la política.²⁸ (Los analistas, cualquiera que sea el nivel que representen, deben entender la orientación que cada uno tiene, y no dejar que las diferencias interfieran con su habilidad para cooperar).

Son visibles las ventajas que emanan de utilizar un equipo de analistas de políticas de dos niveles. En primer lugar, un grupo a menudo toma en consideración factores en tanto diferentes que el otro grupo. La información generada por estos grupos bien defini-

27. Coates, pp. 4

28. Anthony P. Raia, *Managing by objectives*. Glenview, 111.: Scott, Foresman, 1974, 121.

CUADRO 2

VENTAJAS Y DESVENTAJAS DE LOS ESTUDIOS INTERNOS Y POR CONTRATO

	Estudio interno	Estudio por contrato
V E N T A J A S	◦ Tiene mayor credibilidad para la administración de la agencia.	Proporciona menos perjuicios institucionales y mayor objetividad.
	◦ Muestra mayor posibilidad para producir cambios institucionales en la agencia.	Tiene mayor credibilidad externa.
	◦ Protege a los evaluadores individuales de la presión legislativa, a causa de su anonimato burocrático.	Permite usar mayor número de disciplinas de las que existen en las oficinas de la agencia.
	◦ Suministra datos disponibles a la agencia.	Permite que el trabajo regular del personal transcurra sin interferencia.
	◦ Desarrolla y conserva destrezas internas.	Utiliza destrezas altamente técnicas y especializadas.
D E S V E N T A J A S	◦ Permite flexibilidad y actividad evaluadora programada en términos de tiempo, recursos, y carga de trabajo.	
	◦ No cuenta con un personal interdisciplinario en la mayoría de las oficinas.	Tiene severas dificultades de coordinación y administración cuando la agencia y el contratista están geográficamente separados.
	◦ No cuenta con credibilidad externa.	Tiende a decir a las agencias lo que éstas quieren oír (tal como lo percibe el contratista).
	◦ Permite la posibilidad de sesgo institucional.	Sus informes pueden ser ignorados o suprimidos por la administración de la agencia.
	◦ Posibilita que los analistas que están a disgusto con los hallazgos o implicaciones puedan suprimir la información.	

dos, aunque también similares, frecuentemente proporcionan un cuadro integral y aparentemente compuesto por el desempeño y los objetivos de la política. En segunda instancia, y no sorprendentemente, las recomendaciones correctivas resultantes del análisis serán apoyadas con mayor facilidad cuando ambos puntos de vista estén

representados y considerados en la evaluación.

A pesar de la necesidad frecuente de realizar un estudio interno, se debe tener en mente que toda vez que sea posible, un equipo de análisis de políticas debería componerse de una combinación híbrida de investigadores internos y contratados. El grupo interno podrá

jugar un papel principal al definir y formular los objetivos de la política, mientras que los analistas por contrato, le prestarán su cooperación analizando los datos con el fin de constatar cuáles objetivos han sido alcanzados o están en el proceso de lograrse, y de recomendar los cambios que consideren necesarios. Llegado a este punto, el grupo interno tendrá la responsabilidad de aplicar los cambios sugeridos.

Conclusión

Los conceptos discutidos, como se ha mencionado previamente, deberán servir como núcleo de un plan de estudios central (básico) para el análisis de políticas. Por ejemplo, cursos que muestren a los analistas en perspectiva cómo determinar los objetivos de las políticas y cómo medir el desempeño de éstas, deberán formar parte integral de este plan básico de estudios. También deberían ofrecerse cursos que introduzcan a los estudiantes a varias técnicas cuantitativas y cualitativas. Serían de particular utilidad las técnicas que le permitan a las personas integrar datos tanto de insumo/producto como de organización/proceso, y utilizar procedimientos reiterativos que muestren la intersección dinámica entre los dos.

Más específicamente, cursos centrales que incluyan los siguientes tópicos que serán de especial utilidad a los posibles analistas de políticas.

- Diseño de la investigación.
- Programación matemática y estadística.

- Estadísticas descriptivas y deductivas.
- Formulación, aplicación y evaluación de políticas.
- Economía Política.
- Desarrollo y administración de recursos.
- Relaciones del sector público con el privado.
- Administración de políticas y programas.
- Valores públicos.

Al desarrollar un plan básico de estudios, se deberá tener en mente la relación simbiótica entre los cursos y las áreas importantes de las políticas. De todas maneras, los estudiantes tendrán eventualmente que combinar este conocimiento interdisciplinario con el conocimiento de un área sustentiva de las políticas, para analizar algunos problemas del sector público, por lo general en talleres, prácticas y/o capacitación en servicio. De esta forma, un plan básico de estudios deberá proveer a los estudiantes de suficientes conocimientos para examinar las políticas de una manera eficiente y efectiva.

Sobre este punto, se hace pertinente una advertencia. Los que desarrollen el plan básico de estudios deberán reconocer que éste no podrá inaugurarse sin considerar las necesidades del sector público. En un sentido más amplio, los tipos de cursos incluidos en este plan de estudios serán determinados por el sector público. (Después de todo, la mayoría de los planes desarrollados son el resultante de presiones externas ejercidas sobre una escuela). En con-

secuencia, el plan central de estudios deberá coincidir con las necesidades del sector público, si éste ha de ser útil a los analistas.

Cualesquiera que sean los cursos instituidos, no existe la menor duda de que el desarrollo de un plan central de

estudios de análisis de políticas, que sirva y que tenga sentido común, es una tarea enorme, pero que a la vez no puede ser ignorada. El esfuerzo es un paso esencial para desarrollar un programa efectivo de análisis de políticas para la década venidera