

## **Analysis for Public Decisions**

1

E.S. Quade Revised by Grace Carter (Third Ed. Prentice Hall)

## **Análisis de Políticas Públicas**

Resumen versión de E. Quade revisada por G. Carter

Toma de decisiones en el sector público necesita: 1) mejores maneras de revisar y seleccionar que es de **interés público**, 2) mejores caminos para diseñar y escoger alternativas para el logro de esos objetivos, y 3) mejores maneras para lograr implementar las alternativas adecuadamente seleccionadas.

La necesidad de esto es crucial. En todas partes hay señales de programas inefectivos, botadera de dinero, y problemas sin resolver. Hay quejas acerca de las soluciones propuestas, calificandolas de pobres y contraproducentes,

Fallas al hacer total uso de los mejores métodos para lograr comprender y descubrir objetivos, y resolver los problemas.

La esperanza recae en el gran uso de métodos analíticos en la toma de decisiones públicas. A pesar de que estos métodos son ampliamente usados, estos son frecuentemente usados de manera inapropiada, frecuentemente para respaldar **posiciones predeterminadas** en lugar de primero descubrir cual debe ser la posición que se debe tener, y aún más frecuentemente con excesivo énfasis en la cuantificación.

El análisis de decisiones públicas es un relativo nuevo campo, y los practicantes de nuevas disciplinas tienden a considerarse **panaceas**. Por lo tanto, muy frecuentemente, concepciones tales como el **análisis de sistemas y los programas presupuestales han sido sobrevenidas, acompañadas de computadores y técnicas puramente cuantitativas**.

Si se propusiera entrenar analistas de política, estos deberían saber microeconomía, teoría de decisiones, probabilidad y estadística, y otras materias relacionadas. Un amplio conocimiento de esas disciplinas pueden extender significativamente la capacidad de lo analistas, así como también de los hacedores de política.

El análisis de políticas públicas no se puede hacer con reglas predeterminadas al estilo libro de cocina, cuyo resultado sea una "buena" política y un "correcto" análisis.

En concepto sería posible verificar un conjunto claro de reglas de decisión para todo, inclusive de contingencias en algunos problemas específicos, y hacerlo con un nivel de detalle que el analista encuentra como relevante y competente para el análisis, simplemente siguiendo reglas. En la realidad, sin embargo, esto es completamente imposible y nunca será posible. Ninguna pregunta en política pública puede ser resuelta solamente por el análisis, divorciado de consideraciones políticas.

La Necesidad del Análisis

Las naciones en el mundo de hoy enfrentan problemas muy complejos, algunos nuevos y otros, no tan nuevos, que esperan ser resueltos. En los EEUU las **soluciones frecuentemente son solo promesas**, pero cuando los problemas se resuelven, las soluciones en el mejor de los casos resultan molestas y frecuentemente son vistas parece que empeoran la situación.

Existen muchas razones por las cuales se falla.

No es posible que **decisiones poco deliberadas** puedan cambiar el estado de la sociedad, excepto en aspectos de menor impacto.

Las causas de los **problemas más urgentes de la sociedad, son entendidos inadecuadamente** y, persisten en las soluciones propuestas que tienen, hasta que estas se deprecien por ser inadecuadas y posibilitar la dirección equivocada.

Algunos problemas son difíciles de ser resueltos; y pocos no pueden ser resueltos, dado que no hay acuerdos sobre lo que constituye la solución.

Lo básico sigue siendo **la carencia de comprensión; el tomador de decisiones no conoce realmente cuales deben ser sus objetivos.**

Tal vez no estemos usando lo suficiente y apropiadamente, los métodos analíticos para resolver nuestros problemas.

- Porque la **toma de decisiones pública frecuentemente falla**. Es una decisión hecha por la sociedad en si misma (la elección de presidente, por ejemplo) o por sus representantes con efectos materiales para todos los implicados. **basada en frecuentemente en modelos de error ensayo.**
- Nuevos y complejos problemas que ahora enfrentan los gobiernos, los **métodos usados** por las autoridades públicas para buscar las soluciones, han sido **difícilmente cambiados** desde la creación del gobierno. **La improvisación de métodos es más lenta, mientras que los asuntos de política pública crecen en complejidad.**
- El análisis de política. profunda investigación de los aspectos socio-técnicos, que genere mejores soluciones. busca cursos viables de acción, generando información y recopilando evidencias de los beneficios y otras consecuencias que deben ser tenidas en cuenta en la adopción e implementación, **ayudando al hacedor de la política a escoger la acción más ventajosa.** Investigación de operaciones, análisis de sistemas, análisis costo-beneficio, y análisis de la efectividad del costo, están en la misma categoría.
- El análisis de políticas es más amplio, aconsidera dificultades políticas y organizacionales asociadas con decisiones públicas y su implementación.

- La palabra análisis es usada en el sentido mas general, esto implica el uso de la intuición y el juicio, acompañados no solo por el examen de la política descompuesta en todas sus componentes, sino también por el diseño y síntesis de nuevas alternativas.
- Algún análisis es informal, mientras que otro requiere mucha gente, información extensiva y elaborar cálculos empleando sofisticados procesos matemáticos.
- El análisis de decisiones públicas puede ser realizado por una agencia gubernamental que a su vez puede contratar para que lo realice una universidad, instituto de investigación o firma consultora. El producto de estos estudios puede ser un conjunto de conclusiones o recomendaciones, soportados por un reporte escrito.
- El análisis de decisiones públicas busca **mejorar la toma de decisiones** en situaciones particulares, haciendo las más **consistentes y efectivas**, al descubrir y seleccionar mejores objetivos y alternativas con menos inconvenientes. **El término análisis de políticas es aplicado para el proceso (o actividad) y el producto de esa actividad.**
- Análisis público para decisiones públicas, pues poco se ha dicho de cómo conducir investigación de los problemas sociales, de cómo recolectar y analizar la información, o de cómo diseñar indicadores sociales, todo lo cual es necesario para realizar algunos análisis de política
- El estado actual del análisis en el sector público. Los problemas de política pública tienden a ser mas desordenados e indefinidos,
- Los problemas industriales o militares, de los cuales son originarios el análisis de sistemas y la investigación de operaciones, precursores del análisis de políticas en sus comienzos. **Para resolver un problema social, se debe encontrar la manera de inducir cambio social, persuadir mucha gente que se comporten de manera distinta a como lo hacen.** La introducción del Sistema de Programación de la Planeación y el Presupuesto en 1965, el Presidente Lyndon Johnson tomó un paso en la dirección de requerir y usar más análisis, sin embargo, el análisis efectivo de política de calidad razonable es todavía un bien escaso.
- Análisis tiene inconvenientes. Ha ayudado pero no lo suficiente. Tiene limitaciones. Se espera mucho de el. Se complica en la medida que el ámbito se amplía de lo municipal a lo departamental a lo nacional.
- Cambios en el método y la actitud resultan de la **inhabilidad de más metodología cuantitativa convencional para manejar aspectos sociales que los problemas públicos** están necesitando.

- Necesidad que los analistas presten mayor atención a los aspectos propios del problema que sus pasadas aplicaciones.

Que tipo de problemas? Que tipo de análisis?

Puede ayudar **en casi todas las decisiones de política pública, desde la más la más rutinaria hasta la mas profunda**. Para aquellos quienes creen que el análisis racional y la planeación sistémica se puede realizar adecuadamente, el análisis de políticas es una herramienta importante; para otros, quienes ven mucho mas mérito en los convenios, los arreglos o en el método de “salir del paso” en la formulación de políticas, el rol del análisis será de lejos más limitado.

El analista de políticas **no puede seguir el método académico** para ser más efectivo. Esto significa que al escoger **las hipótesis y el diseño** de la investigación, estos no serán **determinados** por el interés disciplinario, sino por las **demandas y problemas de los clientes**.

Problemas donde el análisis puede ayudar y ha sido exitoso

- **Mejora de la eficiencia operacional** (bomberos, autopistas, aeropuertos recolección de basura), mediante técnicas de investigación de operaciones (programación lineal, teoría de colas) para obtener una solución óptima. El objetivo más común ha sido mejorar la habilidad de los departamentos de las ciudades para proveer mejores niveles de servicios con presupuestos limitados.
- **Gerencia ambiental** (siembras, cortes, fumigaciones)
- **Distribución de recursos** (desde los niveles mas altos a los mas bajos equitativa y eficientemente), generalmente análisis de programas gubernamentales utilizando el análisis de sistemas, pero el análisis costo beneficio y la investigación de operaciones también se aplica.
- **Selección estratégica**: primero que se quiere hacer, luego como se hará, y cuanto dinero requerirá, la tarea del análisis es juntar el conocimiento de varias disciplinas que puedan ayudar, por lo menos, con las implicaciones y riesgos de las alternativas posibles.

El contexto del análisis:

- Complejidad: Estimar los resultados de cualquier acción política es usualmente bastante difícil, en especial en sistemas sociales en donde el efecto de la acción política depende del comportamiento de muchas personas.
- Múltiples partes: variedad de personas y variedad de roles.
  - El objetivo
  - El implementador (la organización responsable)
  - El tomador de decisiones (ejecutivo)
  - Los jugadores (influenciados directamente)

## Analysis for Public Decisions

5

E.S. Quade Revised by Grace Carter (Third Ed. Prentice Hall)

- Objetivos en conflicto: por la multiplicidad de partes, siendo de ayuda **separar** los aspectos **puramente políticos** del problema de las preguntas del análisis. Claramente la división de beneficios entre los diferentes grupos es el aspecto político primario. Solo los políticos y no los analistas, pueden proveer una última evaluación de los beneficios. El conflicto de intereses también se da en los sistemas que la política modificará.

La duración del análisis

- Fase de iniciación
- Fase de mantenimiento
- Fase de terminación / transformación

Dos tipos de análisis basados en el momento en el cual ocurren durante el ciclo de la política:

1. La evaluación del programa, y
2. La planeación y presupuestación
  - Evaluaciones de rutina de los programas y proyectos en curso para cambiar la asignación de recursos u obtener mejoras operacionales con los mismos recursos.
  - Comparaciones costo / beneficio de los programas propuestos.
  - Investigación de aspectos especiales de problemas no asociados o establecidos en el programa pero en el cual alguien dentro o fuera del gobierno trae noticias.
  - Preparación detallada de nuevos programas

Otros nombres para el análisis de políticas

- Investigación de operaciones
- Ciencia de la gerencia
- Análisis de sistemas y Análisis Aplicado de Sistemas
- Análisis de decisiones
- Análisis Costo / Beneficio
- Análisis Costo / Efectividad

Distintos entre ellos, pero con algo en común, dependen fuertemente de la teoría económica y son provenientes de las mismas herramientas (programación lineal, teoría de colas, simulaciones por computador, procesos estocásticos, entre otros)

- Investigación de operaciones: uso de métodos científicos para ayudar a los tomadores de decisiones a obtener más de los recursos disponibles. Entender, predecir, manipular más efectivamente. Dependen de la construcción de modelos. Low-level, claro objetivo, problemas de eficiencia. Busca ayudar a hacer las cosas mejor.
- Análisis de sistemas: Higher-level, problemas de selección óptima. Problemas con más objetivos en conflicto, mayor número de parámetros y factores a ser considerados, mayor necesidad de confianza en los juicios y

## Analysis for Public Decisions

6

E.S. Quade Revised by Grace Carter (Third Ed. Prentice Hall)

en la intuición y menos dependencia del análisis cuantitativo. Busca ayudar a hacer las cosas mejor y adicionalmente más barato. Equidad. No enfatiza en las consecuencias de la distribución de los costos y los beneficios y pone insuficiente atención a la implementación y a los efectos políticos y organizacionales.

Orden:

1. Investigación de operaciones
2. Análisis de sistemas
3. Análisis de políticas

Que no es análisis de políticas?

- No es una ciencia exacta, ni puede convertirse en eso. Los objetivos son diferentes, a la ciencia concierne primariamente el perseguir la verdad y busca entender y predecir.
- No es la panacea para los defectos de las decisiones públicas.
- No es una herramienta para la defensa de los puntos de vista del analista.

Fuentes alternativas de consejo

- La intuición
- Preguntar la opinión de expertos
- Salir del paso (*muddling through*), proceso de error / ensayo

### *Incrementalismo*

Alternativa al análisis de sistemas o de los métodos sistémicos. Existe un vacío entre la capacidad intelectual humana y la complejidad del mundo social. Una política es viable solamente si es incrementalmente y marginalmente diferentes de las políticas existentes. La diferencia entre el incrementalismo y el análisis de sistemas tiene implicaciones operacionales;

- Para el incrementalismo el costo del análisis y de la tardanza es mayor que el costo del error, a diferencia del análisis de sistemas que asume lo opuesto
- El análisis de sistemas es más un acto de la noción de la integridad del diseño: Si existe el compromiso de ganarle al mejor intento del programa como condición de aceptabilidad, es mejor no tener programa. El incrementalista defiende lo que hay.
- El análisis de sistema empieza sin considerar el costo total y los eventuales beneficios. El incrementalismo asume que lo que sobrevive es lo mas adecuado para el inicio de la política.

Lo que hoy no es políticamente viable, no lo será mañana o el próximo año.

E.S. Quade Revised by Grace Carter (Third Ed. Prentice Hall)

Una simple ilustración (teoría de la selección o método racional de decisión)

- Antecedentes
- Conceptos y principios (análisis de la selección: objetivos, alternativas, modelo, impacto, criterio)
- Clarificar el problema
- Identificar los objetivos
- Medir la efectividad
- Determinación del criterio
- Determinación del medio ambiente
- Investigación de alternativas
- Formulación de modelos
- Recolección de información
- Realización de comparaciones
- Examen al análisis de sensibilidad
- Consideración de las deficiencias en el análisis
- Resumen y recomendaciones

Marco básico para el análisis de políticas

La **exitosa** aplicación del análisis de los problemas de las políticas **es un arte**.

Principios y procedimientos **no se pueden seguir exitosamente** por repetición.

**Cambios no están realmente justificados y dependen en gran medida de la intuición y el juicio.**

Lo que implica que la metodología por si misma es menos crucial para los resultados del producto producido, que el juicio y las habilidades aplicados por el analista.

Los analistas de política y los analistas de sistemas, como ingenieros, buscan encontrar que las cosas sean bien hechas de la forma menos costosa. Sin embargo, la **confianza** que engendran sus **resultados**, están muy por detrás de la ingeniería. Con excepción de las estrechas comparaciones costo efectividad, el análisis de políticas **carece** de una fuerte base analítica y **probadas reglas** de juego, que si se encuentran en los campos de la ingeniería.

Por lo que no se puede esperar que el analista de política sirva como mecanismo firme de elección. Sin embargo, los procedimientos que tiene, que no están tan ampliamente aceptados como los que tiene la ingeniería, ofrecen una guía considerable.

Para ser exitoso, el analista de política no solamente debe descubrir un curso de acción, sino es claramente el mejor entre los que están disponibles, que sea al menos satisfactorio, pero adicionalmente, debe incorporar sus resultados aceptables dentro de la política o la decisión, para que pueda ser implementado sin modificaciones que alteren el resultado esperado.

E.S. Quade Revised by Grace Carter (Third Ed. Prentice Hall)

Aceptación e implementación son, por supuesto, consideraciones importantes en la determinación de una solución satisfactoria; acciones propuestas que no sean aceptables o aquellas que no puedan ser implementadas por razones políticas u otras razones, no son la solución.

El proceso básico del análisis de políticas sirve:

- Para ayudar al tomador de decisiones a determinar lo que quiere.
- Para buscar formas posibles de obtener lo que se quiere.
- Para encontrar las consecuencias que seguirían una decisión en cada una de las alternativas.
- Para ponderar las alternativas de acuerdo con el criterio específico del tomador de decisiones, o para presentarle la ponderación en consideración de la pertinencia de la información.

**Las decisiones públicas no siempre cumplen el paradigma del tomador de decisiones solo, que es esencialmente la lógica en la selección; muy a menudo las personas para quienes el estudio fue hecho, no son más que participantes claves en el proceso de toma de decisión y quienes usan los resultados del análisis, tratan de convencer a otros de su punto de vista. Si bien, esta es una situación más realista, puede introducir dificultades, particularmente al seleccionar el objetivo y al ponderar las alternativas.**

Los Elementos del Análisis

Los cinco elementos citados en orden en el cual deben de ser lógicamente considerados al tomar un problema:

1. **Los objetivos.** Los que el tomador de decisiones espera alcanzar o conseguir como resultado de su decisión. **A menudo la tarea más difícil** para el analista.
2. **Las Alternativas.** Son las **opciones o medios disponibles** del tomador de decisiones, por medio de las cuales, es **esperado**, que los **objetivos se puedan alcanzar**. Las alternativas no necesitan ser sustitutos obvios de otras que desempeñen las mismas funciones específicas. Incluyen cualquier opción adicional que pueda ser descubierta o inventada más tarde.
3. **Los impactos.** La determinación de una alternativa en particular como medio para alcanzar un objetivo conlleva cierto **tipo de consecuencias**. Algunos de ellos son **benéficos** y contribuyen positivamente al logro de los objetivos; otros son **costosos, y tienen negativas** consecuencias asociadas con la alternativa, cosas que el tomador de decisiones quiere obviar o minimizar. **Es posible que algunos de los jugadores vean como costos los que otros ven como beneficios**. Adicionalmente, pueden existir otros impactos asociados con una alternativa (frecuentemente **factores sobre los cuales el tomador de decisiones no tiene control**)

E.S. Quade Revised by Grace Carter (Third Ed. Prentice Hall)

Externalidades que pueden afectar el logro de ciertos jugadores de otros objetivos.

4. **El criterio.** Es una **regla o estándar** por medio del cual se pueden **ponderar las alternativas** en consideración. Como tal, este provee una forma para **relacionar objetivos, alternativas e impactos**. El criterio Lo puede proveer una medida numérica por medio de la cual uno o más objetivos se logran.
5. **El modelo (los modelos).** El corazón de cualquier análisis de decisión es la existencia o la creación de un **proceso que pueda predecir o por lo menos indicar las consecuencias que siguen de tomar una decisión por una alternativa**. En abstracto, un modelo no es nada más que un **grupo de generalizaciones o asunciones acerca del mundo**, una **imagen simplificada de la realidad** que puede ser usada para investigar el resultado de una acción, sin tener que tomar la acción. Simplificación de la realidad hecha con los **factores más relevantes** resultantes de la pregunta acerca de los aspectos y las relaciones esenciales entre ellos. **Un modelo puede tomar muchas formas**, un organigrama, un grupo de ecuaciones matemáticas, un programa de computador, una estructura física, o meramente una imagen mental de una situación en la mente del modelador. Durante el proceso de construcción del modelo, el analista **prueba la lógica de sus supuestos en relación con la consistencia de la operación**. También usa información del mundo real para medir la fuerza de las relaciones en la hipótesis, debiendo encontrar cuales de los supuestos son errados.

### ***El Proceso del Análisis***

Lo que se hace usualmente debe ser visto como tomar lugar en cinco pasos que se deben ligar y juntar apropiadamente y que deben de repetirse varias veces. Estos pasos, en orden lógico, son:

1. **Formulación:** Clarificar y restringir el problema, determinando los objetivos
2. **Investigación:** Identificar, diseñar y examinar las alternativas
3. **Pronosticar:** Predecir el ambiente futuro o el contexto operacional
4. **Modelar:** Construir y usar modelos para determinar los impactos
5. **Sintetizar:** Comparar y ponderar las alternativas

Debemos mencionar al proceso como unidad y la iteración que traen esos pasos juntos. Se debe tratar de ver el problema como un todo, no solo como partes separadas.

**Mirar el problema completo puede parecer de sentido común pero, si se toma literalmente, es imposible en la práctica porque todo en el mundo esta conectado de alguna manera con todo el resto.**

Usualmente varias consideraciones, probablemente queden por fuera. La determinación de los límites -que dejar afuera y que mantener constante- debe de ser influenciada por la cantidad de información que actualmente existe o que pronto existirá relacionada con la pregunta.

**En la practica, las cosas están rara vez organizadas. Muy a menudo los objetivos son múltiples, conflictivos y oscuros; una alternativa inviable es adecuada para el logro de los objetivos; la manera como inicialmente se entendió es inconsistente con la información; las predicciones de los modelos están llenas de incertidumbres; y otro criterio que parecía plausible puede llevar a diferentes ordenes de preferencia. Cuando esto pasa debemos tratar de nuevo obtener una solución satisfactoria. El análisis exitoso depende de un continuo ciclo de formulación del problema, seleccionar objetivos, diseñar alternativas, construir mejores modelos y así, hasta que el cliente queda satisfecho o la carencia de dinero o tiempo fuerza su corte.**

Para explicar el **proceso del análisis es necesario tomar el método secuencial**, en la práctica el orden de lo que llamamos pasos, no es relativamente importante. Lo que importa es la amplitud de la información y la necesidad de interactuar, para reciclar el proceso a través de preguntas, así las respuestas se vuelven más y más centradas y penetrantes.

La naturaleza interactiva del análisis

- Cuestionar los supuestos
- Abrirse a nuevas alternativas
- Clarificar el problema
- Determinar los objetivos y criterios
- Investigar y diseñar alternativas
- Recolectar información y datos
- Construir y probar modelos
- Examinar la viabilidad de las alternativas
- Evaluar el costo y la efectividad
- Interpretar resultados
- Cuestionar los supuestos