

Estrategias metodológicas para el abordaje de funcionarios públicos

Sanchez, Leandro Enrique

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (UNLP - CONICET).

Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación.

Universidad Nacional de La Plata - Argentina

leandrosanchez13@yahoo.com.ar

Introducción

El trabajo propone reflexionar sobre una aproximación general para estudiar la labor de los funcionarios públicos y expertos.

Para ello, aunque de manera sintética y no exhaustiva, se parte de enmarcar contextualmente a los sujetos, puesto que hay muchas formas de concebir el proceso de formulación de políticas públicas y los actores involucrados en la misma. Seguido, se señalan cuatro imágenes posibles de la relación entre burócratas y políticos, considerando a ambos como decisores. Se subraya esta heterogeneidad, remarcando la necesidad de contar con un marco interpretativo acorde a las unidades de análisis/observación con las que se trabaja. Finalmente se plantea ese marco, dentro del cual se reflexiona sobre la exploración y acceso al ambiente relevante al problema de investigación, la selección del número de casos y recolección de información y dos técnicas al respecto: la observación documental y la entrevista.

Sobre el contexto de estudio

Hay muchas formas de concebir el proceso de formulación de políticas públicas, pero sin dudas, lo que no se puede perder de vista es que el proceso político (*politics*) es inseparable del proceso de formulación de políticas (*policy*).

Se parte de aquella concepción que, frente a la idea de que el gobierno está compuesto por sub-gobiernos integrados por triángulos de hierro¹, autónomos de otros sistemas, basados en relaciones estables y estrechas entre ellos y que adoptan sus decisiones dentro de un dominio de política pública, plantea que los actores actúan en torno a cuestiones o problemas (*issues*), y no necesariamente en torno de sectores o dominios de políticas (*policy sectors*). Esta concepción, que Hecló (2000) denominó redes de asuntos

¹ Integrado por el poder ejecutivo, la comisión parlamentaria y los grupos de interés generalmente.

(*issue networks*) parte de identificar redes de cuestiones, flexibles y cambiantes, que pueden formarse por múltiples grupos ligados de una forma inestable, fragmentada e informal. Ello porque estos grupos están en competencia entre sí por influir sobre la decisión pública. El conflicto entre ellos no es negado. A su vez, Rhodes (1980) refina, gradualmente, la noción a partir de suplantarla por la de dependencia de poder (*power-dependence*) según la cual las organizaciones que interactúan tienen que intercambiar recursos para poder alcanzar sus objetivos. Este enfoque llevó al desarrollo posterior del concepto de red de política (*policy network*) recuperando el carácter político del proceso. Las redes existen debido a la interdependencia de los actores y están basadas en las propiedades estructurales y metas propias de los actores involucrados. Si bien hay modelos o estructuras institucionalizadas (*patterns*) de relaciones para el desarrollo y la implementación de la política pública, las redes no tienen un centro de decisión. Existen también negociaciones horizontales, y no jerárquicas (Van Waarden, 1992: 32). No obstante, la crítica por apolítica de las concepciones precedentes, ésta sigue considerando que la interacción de los actores es racional orientada a fines.

Sin desconocer la existencia de redes de política, pero contemplando que los valores generales de la sociedad, la estructura social y especialmente, los valores compartidos (*deep core; policy core*) por las diferentes coaliciones dentro de una red tienen suma importancia en el análisis, es que se adopta, como concepción clave del mecanismo explicativo de elaboración de políticas públicas la teoría de coaliciones promotoras o de apoyo (*advocacy coalition framework*) desarrollado por Sabatier (1988, 1991). Es un modelo que permite que el papel fundamental de los sistemas de creencias² en la formulación de políticas se coloque, lado a lado, junto con otros modelos críticos en la comprensión de la formulación de políticas. Da cuenta de la importancia de los pequeños grupos y sistemas de creencias en el proceso político.

...una coalición de apoyo se compone de actores de diferentes ámbitos públicos y privados de todos los niveles gubernamentales que comparten un conjunto de creencias básicas y que tratan de manipular las reglas de diversas instituciones gubernamentales para alcanzar esas metas con el tiempo. La teoría de coaliciones promotoras estudia la interacción de coaliciones que compiten dentro de

² Sabatier y Jenkins-Smith (1993), en realidad, no explican con claridad cómo las creencias forman coaliciones. Ellos recomiendan que los investigadores hagan suposiciones sobre lo que son las creencias.

subsistemas/comunidades de una política [...] los cambios externos al subsistema, y [...] los efectos estables de los parámetros del sistema. (Sabatier, 1991, 151-153)³

Pareciera entonces que la relación entre política y administración, en realidad, no supone un vínculo entre dos esferas distinguibles de la acción, sino que transcurre en la zona media de un continuo cuyos extremos son lo puramente político y lo puramente administrativo, postulados sólo a los efectos didácticos. Los funcionarios “políticos” y los funcionarios “de carrera” dependen de la misma cabeza, a menudo ejercen funciones similares, están en permanente contacto entre sí y con los grupos afectados, toman decisiones que les atañen a éstos realmente, lo mismo que a la ciudadanía indiferenciada y al propio Estado. Su origen, aunque fundado en actos diferentes, suele tener como denominador común una formación similar. Peters sostiene, más allá de esta descripción, que, de todos modos, la división política/administración resulta cómoda tanto para los administradores como para los políticos, lo cual se refleja en la propia percepción que ambos actores tienen de sí mismos (Peters; 1999).

El funcionario puramente político es aquel que debe su designación al Presidente, sobre cuyo nombramiento ninguna otra consideración pesa más que su pertenencia al partido y su carrera interna en él y cuyo comportamiento no está atravesado por criterios de origen técnico o especializado. En el otro extremo, el funcionario puramente administrativo ingresa a través de un proceso de selección pautado, progresa conforme a los requisitos de la carrera administrativa y en su actuación predomina el procedimiento reglamentario. Entre estos dos extremos hipotéticos, se sitúa un grupo difuso de funcionarios que ocupa indistintamente las franjas correspondientes a los designados políticamente y a los altos gerentes de carrera, lo cual manifiesta de por sí la interrelación entre política y gestión. No es el origen de su nombramiento sino el conocimiento, la información o el manejo que poseen -referido muchas veces también a intereses concretos-, la fuente de su legitimidad. La actuación de estos atraviesa también distintos gobiernos, pertenezcan tanto a la franja política –con nuevos nombramientos- como a la franja de carrera, por la persistencia de su cargo.

Por otra parte, existe una diferencia de calidad entre las capacidades políticas o de gobierno y las capacidades técnicas a favor de las primeras, la cual contribuiría a explicar tanto el relativo éxito de la implantación de las reformas como la escasa continuidad para sostenerlas en el tiempo (Sikkink, 1993; Iazzetta, 1997). Por

³ La traducción es propia.

capacidades políticas Dalbosco (2004) entiende la posibilidad de crear consensos para establecer reformas -o impedir que triunfen las coaliciones opositoras- entre los poderes del gobierno, básicamente el Ejecutivo y el Legislativo, aunque también el Judicial. Por capacidades técnicas, en cambio, se refiere a la acumulación de saber hacer en una capa de funcionarios dotados de competencia y estabilidad que aporten al Estado cierta autonomía decisoria. Ambos conjuntos deben funcionar armónicamente; de esta manera, las capacidades políticas aseguran la viabilidad de las reformas, mientras que las capacidades técnicas movilizan eficientemente estructuras y recursos calificados que permiten concretar los objetivos políticos. De acuerdo con este planteo, en la Argentina parecería predominar la acumulación de capacidad política –por cierto, sin abrir juicio sobre la metodología y el “estilo” con el que se las ejecuta- sobre las capacidades técnicas, a la inversa que en el caso del Brasil, tanto visto históricamente (Sikkink, 1993), como en el pasado reciente (Iazzeta, 1996).

Sobre el sujeto de estudio

Sobre la base de distintas perspectivas teóricas, unida a la evolución histórica de la burocracia estatal y contrastada con las diferencias entre algunos países occidentales, Aberbach, Putnam y Rockman (1981) señalan cuatro imágenes posibles de la relación entre burócratas y políticos, considerando a ambos como decisores: “política/administración”, “hechos/intereses”, “energía/equilibrio” y la del “híbrido puro”.

La primera relación coincide con la división original que hasta estos días se conoce como modelo weberiano. La segunda imagen asume que políticos y administradores, siguiendo el vocabulario propuesto por los autores, participan en la decisión política pero mediante distintas contribuciones: los agentes civiles aportan hechos y conocimientos, *expertise* neutral, los políticos, incorporan intereses y valores, acción política. El trabajo de los políticos refleja la concepción del interés público basado en los derechos de los intereses contendientes mientras que el trabajo de los administradores supone una concepción holística del interés público basada en estándares objetivamente fijados por las reglas. La tercera imagen vincula la decisión sobre políticas con una negociación: los políticos articulan intereses difusos y los burócratas median entre intereses focalizados y clientelas organizadas. Finalmente, la última imagen asume la progresiva convergencia de los dos roles reflejando una politización de la burocracia y una burocratización de la política que da por tierra con la dicotomía weberiana. Se trata de funcionarios cuyas decisiones, indisociables de su

persona y posición, caen indistintamente en los terrenos político y administrativo con igual legitimidad.

Ahora bien, en el proceso de elaboración de las políticas públicas existe una imbricación mutua entre las cuestiones políticas y las cuestiones técnicas (Camou, 1997). La técnica no resulta indiferente al momento de tomar y ejecutar las decisiones, pero la motivación política de éstas tampoco puede desconocer los requisitos de aquélla. Esta situación ha dado lugar a la aparición de una serie de funcionarios, de alta calificación intelectual y relativamente desprendidos de vínculos ideológicos y, sobre todo, de lazos políticos previos⁴, que han sido llamados “intelectuales expertos” (Coser, 1968), “analistas simbólicos” (Reich, 1993) o “tecnopolíticos” (Domínguez, 1997).

Coser describe dos tipos de “intelectuales expertos” en funciones de gobierno: aquellos que se convierten en funcionarios de carrera –burócratas *strictu sensu*- y aquéllos que acceden en períodos críticos –burócratas *ad hoc*-. Si bien los primeros mantienen con los políticos una relación tensa producto de sus objetivos profesionales y sus preocupaciones intelectuales, a menudo en conflicto con las motivaciones que respaldan las decisiones de éstos, la mayoría de los burócratas *strictu sensu* se encuentran limitados en su labor como intelectuales. En términos de la teoría de la agencia, su principal es un político, en el mejor de los casos, interesado en traducir los propósitos generales de su intervención en programas concretos de acción (Przeworski, 1996). La definición del problema es una cuestión que no atañe sino tangencial y selectivamente al “intelectual burocrático”, razón por la cual, en la mayoría de los casos, esta especie migra hacia la categoría más aséptica de “técnico especializado”. Los burócratas *ad hoc*, por su parte, se diferencian por el alto nivel de inserción en la escala decisoria, lo cual facilita su intervención en las fases iniciales de la definición de políticas. Sin embargo, a la inversa de lo que sucede con los anteriores, su desconocimiento de los requisitos de la puesta en funcionamiento que entrañan sus ideas casi fatalmente termina confinándolos a funciones consultivas, más bien de corto plazo, en las que pueden suministrar información sobre cuestiones inmediatas, pero cada vez menos respecto de la definición de objetivos de largo alcance (Coser, 1968). Ambos tipos de intelectuales terminan siendo marginales a lo político: los primeros se refugian en el carácter de técnicos, extrapolando la relativa neutralidad de la técnica hacia la legitimidad de la intervención política; los últimos, en cambio, por su transitoria y limitada influencia.

⁴ En general, los estudios que han abordado esta cuestión han puesto énfasis en los economistas o en aquellos funcionarios ligados al desarrollo de la estrategia económica

Los “analistas simbólicos”⁵ de Reich no circulan sólo por las esferas oficiales de lo público sino que forman parte del mercado globalizado. Se trata de intermediarios de una clase especial que son capaces de resolver problemas manipulando símbolos aunque carecen de una inserción fija, trabajan solos o en equipos reducidos, no se mueven en estructuras jerárquicas aunque sí pertenecen a grandes redes de asuntos (Reich, 1993). Dado que en las naciones modernas el gobierno es el “principal intermediario, a través del cual la sociedad delibera, define y hace cumplir las normas que establece el mercado”, sus funcionarios pertenecen a esas redes y son influidos por -y a la vez influyen en- los analistas simbólicos, cuando no lo son ellos mismos dadas las circunstancias. La familiaridad de la política globalizada con toda suerte de crisis proyecta la aparición, construcción, formulación y solución de problemas en forma muy superior a la capacidad de las estrategias organizativas tradicionales para enfrentarlas. Aquellos “analistas simbólicos” capaces de lidiar con ciertos problemas de gran complejidad superan la categoría de los expertos basados en el conocimiento especializado y se colocan en un escalón estratégico superior validos de un conjunto complejo de relaciones, conocimientos, técnicas e intereses y de un programa definido en “equipo”.

Existe una cierta cercanía de esta especie con los tecnócratas. Centeno intenta una síntesis redefinitoria y caracteriza a la tecnocracia como “dominación administrativa y política de una sociedad” en la cual se articulan mutuamente una “élite cohesiva”, un conjunto de instituciones ensambladas según la lógica de una racionalidad única y la hegemonía del paradigma eficientista (Centeno, 1997). Frente a este macizo se alza la política, en la cual, es la élite la encargada de intermediar, transar, crear consensos o coaccionar, con independencia de la supuesta objetividad científica del *one best way* y del monopolio del conocimiento. Desde esta perspectiva, si bien existe cierta proximidad, la tecnocracia no compone una evolución de grado respecto de la burocracia aún en el supuesto común de la pretendida autonomía: se trata del control del aparato estatal pero por parte de personas e instituciones que promueven un paradigma particular de toma de decisiones. Los burócratas pueden tener un interés corporativo, los tecnócratas comparten una visión “científica”, única e indisputable. Es en la concepción de la política subordinada a una racionalidad objetivada, no en la coincidencia en una ideología particular, en la cual estriba la característica diferencial de la tecnocracia. Mientras que los tecnócratas tienden a sustituir la política por la racionalidad técnica y

⁵ Se refiere a quienes identifican, manejan y resuelven problemas mediante la manipulación de símbolos.

por lo tanto la tecnocracia debe reemplazar a la élite política, los “analistas simbólicos” sólo sustraen a la política ciertos segmentos de alta complejidad en los cuales la pericia consiste en saber manejarse en ella y desarrollar la capacidad de producir soluciones para los problemas que plantea la dinámica del mercado global sin pretender servir a la formalización de una configuración definitiva e inamovible de éste o de algún modelo alternativo.

Esta imagen se complementa con la figura de los “tecnopolíticos” (Domínguez, 1997). Aunque las categorías de “tecnócrata” y “tecnopolítico” también son muy próximas, es posible diferenciarlas. Se trata en ambos casos de individuos con un alto nivel de formación académica especializada cuya aplicación profesional ha devenido el criterio exclusivo a partir del cual ocupan los puestos de decisión o asesoramiento, tanto en las corporaciones privadas como en el gobierno. Pero mientras los tecnócratas privilegian la pura racionalidad técnica, los tecnopolíticos consideran que lo técnicamente correcto debe ser también políticamente viable y sostenible en el tiempo. Los tecnopolíticos constituyen una variante que permitiría superar la reluctancia de la inestabilidad propia de la tecnocracia. Según anota Domínguez, los tecnopolíticos, además de expertos, son líderes políticos, cercanos al más alto nivel del gobierno, que participan vigorosamente de la vida política nacional con el propósito de influir en, o determinar, las políticas más allá del terreno económico, lo cual puede estar asociado a veces con la pretensión de reformar la política de su país, su economía o su sociedad. Al igual que los tecnócratas, operan indistintamente en los regímenes autoritarios o en los democráticos, pero mientras aquellos combinan dos vocaciones: la académica y la administrativa, los tecnopolíticos agregan a ellas la vocación política. Esta característica es especialmente sensible en el caso de los tecnopolíticos “democráticos”: ellos deben saber operar también dentro de las restricciones del régimen, mantener el “sentido de la proporción” para que las reformas eficientes puedan ser consolidadas mediante un gobierno basado en el consenso.

Finalmente, Iazzetta distingue entre los técnicos tecnoburócratas, cuyo poder no deriva del conocimiento especializado sino de la manipulación de la máquina burocrática y los técnicos tecnócratas cuya fuente de poder es la capacitación científico-técnica. En ambos casos se trata de intelectuales, en el sentido de Coser, o más estrechamente de “analistas simbólicos”, aunque mientras tecnoburócratas y tecnócratas portan un saber especializado que los vincula con el poder, los intelectuales puros conservan una actitud crítica frente a la realidad (Iazzetta, 2000).

En las categorías anteriores está implícita una reformulación de la imagen extrema de la relación entre política y administración; incluso, de la existencia en ellas de roles separados o claramente diferenciables. Más bien nos encontramos frente al “híbrido puro”, según la clasificación de Aberbach, Putnam y Rockman (1981)⁶. En este caso, se refleja la convergencia de los dos roles, el de político y el de administrador, en un tipo de funcionario que articula dos paquetes de criterios de decisión: el conocimiento técnico y la expertise con el de la estrategia política, como si fuera un personaje de dos mundos.

De acuerdo al trabajo de Dalbosco (2004), en Argentina para analizar la conformación de los elencos de funcionarios políticos es necesario tener en cuenta distintos aspectos: modalidades de reclutamiento, experiencia previa, formación y filiación política.

El autor identifica dos modalidades. Por un lado, la política, a través de la cual acceden a los niveles de decisión los cuadros superiores de los partidos políticos, trasladando o no las estructuras y los equipos de la organización política a la conducción de la administración pública. Por el otro, la “tecnocrática” a través de la cual acceden a los cargos directivos equipos técnico-políticos ajenos a los partidos políticos pero que tampoco provienen de las estructuras permanentes de la administración pública. En general, los proveedores de dichos elencos son organizaciones de intelectuales, o *think tanks*, de carácter a-partidario o, incluso, trans-partidario, frecuentemente de una orientación ideológica más o menos definida aunque matizada con un gran pragmatismo al momento de construir las alianzas con los jefes políticos en el poder⁷.

Por experiencia previa entiende haber desempeñado algún cargo público –tanto en la administración (tanto nacional -centralizada o descentralizada, de “alta gerencia”,

⁶ La franja de funcionarios que no se confunde con los políticos ni con los burócratas o técnicos profesionales es denominada por Regina Pacheco (2003), para el Brasil, como el conjunto de los “directivos públicos”. Esta categoría es considerada esencial en la reforma del Estado en el modelo gerencial puesto que frente a la dicotomía tradicional provee nuevas formas de definición de responsabilidades específicas: entre política y gestión y entre gestión y burocracia. Esos funcionarios “responden directamente a los ministros de Estado (o secretarios estatales) y a la sociedad; tienen responsabilidad por las políticas públicas y por el desempeño de las organizaciones públicas; forman parte del equipo de gobierno y así, además de responsables por los resultados de la organización que dirigen, son corresponsables por la implementación del programa de gobierno, y por los resultados del gobierno como un todo” (Pacheco, 2003: 75).

⁷ En general, desde el regreso a la democracia, en las áreas sensibles de transformación del Estado y en aquellas en las cuales se requiere un componente técnico y de gestión muy desarrollado, además de un fluido vínculo de negociación con el extranjero, la evolución parece privilegiar la segunda alternativa. Se produce así una doble afluencia: la necesidad de incorporar conocimientos y vinculaciones intelectuales de alto nivel por sobre las franjas superiores de la gerencia pública, para desarrollar iniciativas de reforma profunda y de implementación de políticas, por un lado y, por otro, la ausencia de partidos con cuadros suficientemente formados y cohesionados y el consecuente desplazamiento de las organizaciones partidarias hacia las funciones legislativas –donde impera la disciplina de bloque- y hacia aquellas actividades conectadas con la captura de adherentes.

político o no-, como provincial, organismos internacionales, diplomacia y municipios), como en el Poder Legislativo y el Poder Judicial-.

La filiación política se refiere a la afiliación a un partido político por parte del funcionario y con el concepto de extra partidarios comprende a todos los no pertenecientes al partido en el gobierno u a otros partidos.

Esta heterogeneidad marca a las claras la necesidad de contar con un marco interpretativo acorde a las unidades de análisis/observación con las que se trabaja.

Marco interpretativo

La mayoría de las investigaciones sobre políticas públicas se caracterizan por el uso de un enfoque cuantitativo, principalmente de disciplinas como la economía, la ciencia política y la administración pública. Sin embargo, paulatinamente se ha puesto en evidencia las limitaciones explicativas de las herramientas del mismo. Asimismo, investigadores de otros campos se muestran interesados y abonan a la ciencia política, un ejemplo de esto es el área de conocimiento denominada antropología de las políticas públicas⁸.

La visión de Lasswell era de una *policy sciences* abierta a disciplinas que contribuyeran a la inteligencia del proceso de políticas. En este sentido, los métodos juegan un papel relevante en la generación de este conocimiento, por lo que es necesario debatir al respecto su pertinencia para el objeto de estudio planteado.

Thöening (2004) argumenta que la administración pública y las políticas públicas se encuentran en un proceso de decadencia en la producción de conocimiento. Desde su punto de vista los estudios de políticas carecen de rigor analítico, son descriptivos y teóricamente inestables, semejan más a estudios prácticos e informes de consultoría, no producen mucho conocimiento, ni teorías sólidas. Añade además que se ha tardado en aplicar herramientas heurísticas para el estudio de ciertos fenómenos, y por el contrario

⁸ La antropología, partiendo de una visión comparativa que la llevaba construir taxonomías de "los sistemas políticos", se ha ido orientando hacia formas de análisis que estudian las prácticas y las gramáticas del poder poniendo de manifiesto sus expresiones y sus puestas en escena. Este enfoque siempre ha hecho hincapié en la estrecha imbricación entre el poder, el ritual y los símbolos. Los antropólogos, lejos de pensar que hay un corte neto y casi preestablecido entre lo que es político y lo que no lo es, pretenden entender mejor cómo se entretajan las relaciones de poder, sus ramificaciones y las prácticas a las que dan lugar.

se ha entrado en una confrontación mundana sobre la oposición de los métodos cualitativos y cuantitativos.

Quizá tenga razón este autor, los distintos textos de políticas públicas dan la impresión de que no se ha avanzado en la producción de conocimiento. La mayoría de los análisis utilizan el heurístico del proceso como punto de partida (de León, 1997) y sus técnicas metodológicas proceden principalmente del positivismo, como si todos los fenómenos de políticas pudieran ser representados sólo de esa manera.

Los estudios realizados con métodos cualitativos han ayudado a mostrar la riqueza de los fenómenos de políticas, que no es posible percibir en la representación o abstracción numérica. Estos métodos convierten a los sujetos sociales en “cajas de resonancia de todo el mundo” (Enriquez, 2002: 45), al ser portadores de una parte de la memoria de éste. No se busca al individuo masificado que se pierde en las grandes encuestas, con “habitus”, sino al que resiste la presión de la uniformidad, el individuo individuado, original, deseoso de mostrar sus particularidades saliendo de la multitud; liberando en su narrativa su toma de consciencia para reflexionar sobre los mitos fundadores que lo direccionan, esclareciendo su existencia individual, desmitificándose a sí mismo (Enriquez, 2002).

En general este enfoque, sus técnicas de recolección de información y modelos para el análisis de fenómenos, tienen grandes bondades para el estudio de políticas públicas: los datos son de primera mano, provienen de los actores en su ambiente natural, por lo que las descripciones son mejores que las obtenidas mediante técnicas como la encuesta; los datos proporcionan percepciones de los actores, con ello hay una mayor cercanía sobre el sentir, de manera que se puede interpretar la forma en que piensan, sienten y actúan.

Cuando el centro de la investigación está conformado por la experiencia de los participantes en torno al proceso y se busca conocer la diversidad de idiosincrasias y cualidades únicas de los participantes inmersos en este, de acuerdo a Patton (1990) se requiere un enfoque cualitativo. el propósito de este tipo de investigación es describir y analizar lo que las personas de un sitio, estrato o contexto determinado hacen usualmente; así como los significados que le dan a ese comportamiento realizado bajo circunstancias comunes o especiales, y finalmente, presentar los resultados de manera que se resalten las regularidades que implica un proceso cultural.

Cabe señalar que cada estudio cualitativo es por sí mismo un diseño de investigación. Es decir, no hay dos investigaciones cualitativas iguales o equivalentes. Puede haber estudios que compartan diversas similitudes, pero no réplicas, como en la investigación

cuantitativa. Sus procedimientos no son estandarizados. Simplemente, el hecho de que el investigador sea el instrumento de recolección de datos y que el contexto o ambiente evolucione con el transcurrir del tiempo, hacen cada estudio único.

Por lo anterior, el término diseño adquiere otro significado distinto al que posee dentro del enfoque cuantitativo, particularmente porque las investigaciones cualitativas no se planean con detalle y están sujetas a las circunstancias de cada escenario en particular. En el enfoque cualitativo, el diseño se refiere al abordaje general que se utilizará en el proceso de investigación. Álvarez-Gayou (2003) lo denomina marco interpretativo.

Los tres ingredientes metodológicos principales de este marco son el ambiente, los casos y el instrumento de recolección de la información a utilizar. En el trabajo se hará mención al primero y último especialmente.

Explorar y acceder al ambiente relevante al problema de investigación

La primera tarea suele ser explorar el contexto o ambiente relevante al problema de investigación, que se seleccionó inicialmente. Lo que significa visualizarlo y evaluarlo para cerciorarse que es adecuado, con el fin de optimizar tiempo y recursos, conocer y comprender el entorno que envuelve la realidad de los sujetos de investigación, recolectar de manera apropiada los datos, y validar la pregunta de investigación. Incluso considerar la relación del investigador con el medio ambiente por medio de una serie de reflexiones y resolver cualquier situación que pudiera entorpecer el estudio.

Dos dimensiones resultan esenciales con respecto al ambiente: la conveniencia y la accesibilidad. La segunda, esencial para el abordaje de funcionarios públicos, tiene que ver con la posibilidad de saber si es factible acceder a las unidades de análisis/unidades de observación que se necesitan, si será posible realizar la recolección de datos. Lograr el acceso al ambiente es una condición determinante para realizar o seguir con la investigación.

Por lo tanto, en el caso de la información referida a las unidades de análisis (los funcionarios públicos) el criterio rector es el de accesibilidad. De acuerdo con este criterio, la investigación se estructura a partir de aquella información que resulta accesible. En ese sentido, se debe reconocer la existencia de datos inaccesibles para la investigación y de información relevante.

En primer lugar, por la propia inaccesibilidad al ambiente. El acceso al ambiente relevante al problema de investigación cuando se trata de funcionarios públicos constituye el primer obstáculo a superar. Puesto que para ello se requiere un permiso

especial otorgado por los propios sujetos a abordar es necesario realizar dos tareas previas.

La primera de ellas se refiere al conocimiento del ambiente a partir de la información disponible del mismo. Especialmente interiorizarse sobre la organización formal del mismo (muchas veces proporcionada por un organigrama) con el objeto de no perder tiempo y recursos, conocer y comprender el entorno que envuelve la realidad de los sujetos de investigación. La segunda tarea implica tratar de obtener permiso por parte de quienes controlan el ingreso (*gatekeepers*). A veces tienen un papel oficial en el contexto y otras veces no, pero de cualquier manera pueden autorizar la entrada al ambiente o al menos facilitarla. Incluso ayudan al investigador a localizar participantes y lo asisten en la identificación de lugares. Obtener ese permiso dependerá más de la paciencia y perseverancia del investigador que de otra cualidad.

En segundo lugar, la inaccesibilidad a los sujetos. De una manera u otra se intenta subsanar esta dificultad a través de lo que Bardach denomina las cuatro ramas básicas del conocimiento (1998:103). Esto es, personas que conduzcan a otras personas, personas que conduzcan a documentos, documentos que lleven a otros documentos y documentos que lleven a personas.

Dada la existencia de distintos tipos de sujetos, habitualmente se puede distinguir entre las que tienen o han tenido un “acceso directo al fenómeno estudiado” (actores primarios) y constituyen el foco de la investigación, y las que tienen o han tenido un “acceso indirecto al fenómeno” (actores secundarios), en cuyo caso la descripción y análisis del fenómeno se basa en la información proporcionada por otra fuente interpuesta que permite acceder a la primera de forma indirecta, a través de un intermediario. Así, en la mayoría de los casos, una fuente puede y es utilizada para localizar otra fuente. En términos prácticos ello implica tratar de contactar al círculo concéntrico de personas que rodean al sujeto que se quiere abordar, tal vez en más de una ocasión, a los efectos de obtener su confianza y así poder su intervención a favor del investigador.

La inmersión en el ambiente implica observar eventos, establecer vínculos con los participantes, comenzar a adquirir su punto de vista; recabar datos sobre sus conceptos, lenguaje y maneras de expresión, historias y relaciones; detectar procesos sociales fundamentales. La inmersión nunca es total sino fragmentada y discontinua en el tiempo, lo cual requiere maximizar cada aproximación

Selección del número de casos y recolección de información

Como señala Mertens (2005), en la indagación cualitativa el tamaño de la muestra no se fija a priori (previamente a la recolección de datos), sino que se establece un tipo de caso o unidad de análisis y a veces se perfila un número relativamente aproximado de casos, pero la muestra final se conoce cuando los casos que se van adicionando no aportan información o datos novedosos o no se pueden adicionar más casos.

Por lo general son tres los factores que intervienen para “determinar” (sugerir) el número de casos: la capacidad operativa de recolección y análisis (el número de casos que podemos manejar de manera realista y de acuerdo con los recursos que dispongamos); el entendimiento del fenómeno (el número de casos que nos permitan responder a las preguntas de investigación, que se denomina “saturación de categorías”) y la naturaleza del fenómeno bajo análisis (si los casos son frecuentes y accesibles o no, si recolectar información sobre éstos lleva relativamente poco o mucho tiempo).

El objetivo es contar con muestras diversas o de máxima variación, utilizadas para mostrar diversas perspectivas y representar la complejidad del fenómeno estudiado, o bien, documentar diversidad para localizar diferencias y coincidencias, patrones y particularidades. En la práctica, se conforman a partir de casos sumamente importantes para el problema analizado, casos del ambiente que no se puede dejar afuera, a los cuales se arriba por cadena o por redes, es decir, se identifican participantes clave y se agregan a la muestra, se les pregunta si conocen a otras personas que puedan proporcionar datos más amplios, y una vez obtenidos sus datos, se incluyen también.

Ahora bien, más allá del número de casos y dada las dificultades de acceso, muestreo, recolección y análisis resultan actividades casi paralelas.

En la indagación cualitativa el instrumento de recolección de datos no es una prueba estandarizada ni un cuestionario ni un sistema de medición; es el mismo investigador, que constituye también una fuente de datos. Genera las respuestas de los participantes al utilizar una o varias herramientas, además recolecta datos de diferentes tipos: lenguaje escrito, verbal y no verbal, conductas observables. El reto mayor consiste en lograr capturar lo que las unidades o casos expresan y adquirir un profundo sentido de entendimiento del fenómeno estudiado.

En cada caso se debe considerar qué papel adoptar, en qué condiciones lo hace e ir acoplándose a las circunstancias. Desde luego, utilizar una postura reflexiva, minimizar la influencia que sobre los participantes y el ambiente pudieran ejercer sus creencias, tratando de que éstas no interfieran en la recolección de datos y, de este modo, obtener

de los individuos información, tal como ellos la revelan, es fundamental (Grimell, 1997). No obstante, la imposibilidad, en la inmensa mayoría de los casos, de concertar más de un encuentro con cada sujeto implica una preparación previa por parte del investigador.

Las trayectorias o biografías se construyen por lo general mediante: a) la obtención de documentos (en cualquiera de sus modalidades) y b) por medio de entrevistas por medio de las cuales se pide a uno o varios participantes que narren sus experiencias de manera cronológica, en términos generales o sobre uno o más aspectos específicos.

Documentos

Una fuente de información muy valiosa son los documentos, materiales y artefactos diversos. Pueden ayudar a entender el fenómeno central de estudio. Prácticamente la mayoría de las personas los producen y narran, o delinean sus historias y status actuales. Le sirven al investigador para conocer los antecedentes de su ambiente, las experiencias, vivencias o situaciones y su funcionamiento cotidiano.

El uso que haga el investigador social de la documentación disponible, deberá ir acompañado de la correspondiente evaluación e interpretación del material documental. El uso ventajoso de esta singular fuente de información pasa, necesariamente, por el reconocimiento de sus límites. Pero estos, como las ventajas, son siempre relativos.

A diferencia de la información obtenida directamente por el investigador, mediante técnicas de observación o conversación, el material documental suele producirse en contextos naturales de interacción social. Esto significa que, debido a la ausencia del investigador, no habrá que preocuparse por las reacciones que éste puede provocar en las personas cuando se saben investigadas. Claro que otras fuentes de reactividad (o de otro tipo) sí pueden haber contaminado ya la información contenida en los documentos. Pero estos son problemas que se detectan y resuelven en la evaluación e interpretación de la documentación misma. Además, el contenido informativo que proporcionan algunos materiales documentales tiene un cierto carácter único, pues difiere del que puede obtenerse mediante las técnicas directas de observación y conversación.

Los documentos se pueden diferenciar según su intencionalidad (explícita o implícita) de registrar y archivar aspectos de la vida social.

En el caso de los funcionarios públicos generalmente hay una intencionalidad explícita por la posición que ocupan. Estos producen documentos personales son fundamentalmente de dos tipos: documentos o registros preparados por razones oficiales

(varios de estos son de dominio público); y documentos preparados por razones profesionales cuya difusión es generalmente pública. Pero también documentos y materiales organizacionales, aunque algunos son producidos por una persona, incumben o afectan a toda la institución.

Muchos de los documentos, materiales y artefactos mencionados en las otras categorías y otros generados para fines públicos se encuentran en registros o archivos públicos.

La selección de tales elementos debe ser cuidadosa, es decir, solamente elegir aquellos que proporcionen información útil para el planteamiento del problema. En ocasiones es la fuente principal de datos del estudio y en otras una fuente complementaria. Depende cuál sea el propósito del estudio y las decisiones de diseño que se adopten.

Hay que tener presente que la búsqueda de documentos puede transcurrir por derroteros no siempre previstos, que vaya surgiendo al tiempo que toma cuerpo el estudio y que mucha información valiosa se pierde.

Por un lado, aquella perdida en el proceso de elaboración de documentos primarios. Pues, con frecuencia la cadena de información se alarga con un número creciente de agentes que seleccionan y modifican la información, de tal modo que llega al receptor final con una mayor distorsión. Por el otro, aquella información inaccesible por la inaccesibilidad de la fuente misma.

La entrevista

Regularmente en la investigación cualitativa, las primeras entrevistas son abiertas y de tipo “piloto”, y van estructurándose conforme avanza el trabajo de campo (Mertens, 2005), no es usual que sean estructuradas. Debido a ello, el entrevistador debe ser altamente calificado en el arte de entrevistar. Creswell (2005) coincide en que las entrevistas cualitativas deben ser abiertas, sin categorías preestablecidas, de tal forma que los participantes expresen de la mejor manera sus experiencias y sin ser influidos por la perspectiva del investigador o por los resultados de otros estudios; asimismo, señala que las categorías de respuesta las generan los mismos entrevistados.

Sin embargo al tratarse de funcionarios públicos cada entrevista es única y crucial, y su duración debe mantener un equilibrio entre obtener la información de interés y no cansar al entrevistado.

El entrevistador solicita al participante una reflexión retrospectiva sobre sus experiencias en torno a un tema o aspecto (o de varios), que se explaye sobre los significados y las vivencias que percibió y vivió en cada experiencia, un análisis

personal de las consecuencias, efectos o las situaciones que siguieron a dichas experiencias. Es por ese motivo que resulta imperioso tener conocimiento de los hechos que ocurrieron y entender a las personas que lo vivieron, así como los contextos en los cuales estuvieron inmersos. Tratar de establecer cuánto tiempo pasó entre el evento o suceso descrito y el momento de rememoración o recreación. Incluso tener cuidado con algo que suele suceder con este tipo de sujetos: los participantes tienden a magnificar o minimizar sus papeles en ciertos sucesos.

La entrevista focalizada o la especializada son, tal vez, las que mejor se ajustan a los sujetos en cuestión.

Para Merton y Kendall⁹, “la entrevista focalizada difiere de otros tipos de entrevistas de investigación que podrían parecer similares superficialmente” (Merton y Kendall, 1946: 541). Las razones dadas en apoyo a esta afirmación son: que los entrevistados han estado expuestos a una situación concreta; los investigadores han estudiado previamente dicha situación, derivando del análisis de contenido hipótesis sobre el significado y los efectos de determinados aspectos de la situación; que el guión de la entrevista se ha elaborado a partir del análisis de contenido y las hipótesis derivadas, y finalmente, que la entrevista se centra en las experiencias subjetivas de los involucrados en la situación, con el propósito de contrastar las hipótesis.

La diferencia entre la usual “entrevista en profundidad” y la “entrevista focalizada” se refiere a la posición ventajosa (a la hora de obtener más detalle) que tiene el entrevistador cuando ha analizado, previamente, la situación objeto de la entrevista.

De manera similar la “entrevista especializada”¹⁰ “es una entrevista con cualquier entrevistado... a quien de acuerdo con los propósitos del investigador se le da un tratamiento especial, no estandarizado” (Dexter, 1970: 76). Por tratamiento especial, no estandarizado se refiere a enfatizar la definición de la situación por el entrevistado, animar al mismo a estructurar el relato de la situación, permitiendo que el entrevistado introduzca en medida considerable sus nociones de lo que considera relevante, en lugar de depender de las nociones de relevancia del investigador.

Dicho de otro modo, en las entrevistas estandarizadas –y en muchas entrevistas aparentemente no estandarizadas- el investigador define la pregunta y el problema; solamente busca respuestas dentro de los límites marcados por sus presuposiciones. Sin

⁹ La acuñación “*focused interview*” suele atribuirse a Merton, por su artículo con Kendall en 1946, en *The American Journal of Sociology*. Diez años más tarde, Merton, Fiske y Kendall (1956) publican un libro con el mismo título, cuya segunda edición vería la luz en la década del 90.

¹⁰ Esta es una expresión tomada del título dado por Dexter (1970) a su obra *Elite and Specialized Interviewing*.

embargo, en las entrevistas a élites, tal como se definen aquí, el investigador está gustoso y a menudo deseoso de permitir que el entrevistado le enseñe cuál es el problema, la pregunta, la situación.

No se trata, de entrevistas hechas únicamente a personas muy importantes. Se trata, de un estilo o tratamiento de entrevista que recomienda utilizar siempre que los objetivos del estudio así lo requieran, y se esté ante un entrevistado “experto” o “bien informado”. Más allá de la definición del tipo de entrevista, lo remarcable del caso es que se trata de entrevistas no estandarizadas, que tienen lugar, casi en su totalidad, por primera y única vez y que se realizan a sujetos sumamente calificados. Por lo que, si ser estandarizadas, deben incluir cierto tipo de preguntas que contribuyen a avanzar en el análisis del fenómeno en cuestión: de acontecimientos (¿Qué eventos fueron los más importantes en relación con cierto hecho?); de lazos (¿Quiénes conocieron tales hechos? ¿Quiénes estuvieron ligados con...?); de orientación sobre acontecimientos (¿Qué, dónde, cuándo, cómo, en qué contexto ocurrió?); de razones (¿Por qué se involucró? ¿Qué lo motivó a...?); de evaluación (¿Cuál es su opinión de tal hecho? ¿Cómo lo calificaría?); del papel realizado (¿Qué papel desempeñó usted en el hecho?); de resultados (¿Cómo terminó? ¿Qué consecuencias trajo aparejado?); de omisiones (¿Qué detalles ha omitido? ¿Agregaría algo más?).

Conclusiones

Al definir metodología (trabajo creativo), muchos autores sienten la necesidad de precisar que ella no se confunde con el método mismo, y menos con las técnicas. Lo esencial del concepto del método está en lo siguiente: en la elección de las técnicas a aplicar, en la capacidad de modificar técnicas existentes, adaptándolas a los propios problemas, y de imaginar técnicas nuevas.

El método es un proceso cognitivo y a la vez, es sobre todo una elección, una elección donde debe primar la sensibilidad a las exigencias específicas de un problema.

Las características particulares de los sujetos (unidades de análisis/observación) que hacen al problema de investigación implican adaptar estrategias existentes.

Este trabajo sin ser exhaustivo ni tener una gran profundidad, intento mostrar la necesidad de reflexionar sobre ciertos aspectos de un marco interpretativo acorde a los sujetos “funcionarios públicos” que son partícipes de un determinado fenómeno social como son la elaboración de las políticas públicas.

En términos generales, se plantea que un abordaje cualitativo permite comprender la “definición de situación” del actor, esto es, su percepción e interpretación de la realidad y la forma en que estas se relacionan con su comportamiento. Pero dicho abordaje debe ser emergente en cuanto a que la teoría proviene de los datos en sí donde la codificación es abierta y de ésta emergen las categorías, ello no se debe confundir con la planificación para maximizar ese aspecto.

Bibliografía

- Aberbach, Joel; Putnam, Robert; Rockman, Bert (1981). *Bureaucrats and politicians in western democracies*. Cambridge, Massachusetts and London, England: Harvard University Press.
- Bonifacio, José Alberto (2003). “Políticos, funcionarios y gerentes: el interés público en la encrucijada”. *Perspectivas de la gobernabilidad democrática en la Argentina*. Jefatura de Gabinete de Ministros. Buenos Aires.
- Camou, Antonio (1997). “Los consejeros del Príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina”, *Nueva Sociedad*, n° 152.
- Centeno, Miguel Ángel (1997). “Redefiniendo la tecnocracia”. *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 146 (julio-septiembre).
- Coser, Lewis (1968). *Hombres de ideas*. México: FCE.
- Dalbosco, Hugo Luis (2004). *Perfil de los funcionarios políticos en la Argentina entre 1983 y 1999*. Tesis de Maestría. UDESA.
- de León, Peter (1997). “Una revisión del proceso de las políticas: de Lasswell a Sabatier”, *Gestión y Política Pública*, vol. VI, n°. I, primer semestre, México.
- Domínguez, Jorge (1997). *Technopols. Freeing politics and markets in Latin America in de 1990s*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Enriquez, Eugene (2002). “El relato de vida: interfaz entre intimidad y vida colectiva”, *Perfiles Latinoamericanos, Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales*, Sede México, n°. 21, diciembre.

- Heclo, Hugh (1992). “Las redes de asuntos y el poder ejecutivo”, en Aguilar Villanueva, Luis F. *Antología de Políticas Públicas. Tomo 2. Problemas públicos y agenda de gobierno*. México: Porrúa.
- Iazzeta, Osvaldo (1996). “Capacidades estatales y estilo político en las privatizaciones del gobierno Menem”. *Temas y Debates*, n° 1 (julio-diciembre).
- Iazzeta, Osvaldo (1997). “Capacidades técnicas y de gobierno en las privatizaciones de Menem y Collor de Mello”. *Desarrollo Económico*, vol. 37, n° 146 (julio-septiembre).
- Iazzeta, Osvaldo (2000). “Los técnicos en la política argentina”, en Oszlak, Oscar (coord.) (2000) *Estado y Sociedad: las nuevas reglas del juego*. Buenos Aires: Eudeba.
- Lanzara, Giovan Francesco (1999). “Por qué es tan difícil construir las instituciones”. *Desarrollo Económico*, Vol. 38, n° 152 (enero-marzo).
- Mazzuca, Sebastián (2002). “¿Democratización o burocratización? Inestabilidad del acceso al poder y estabilidad en el ejercicio del poder en América Latina. *Araucaria. Revista de la Universidad de Sevilla*, año 3, n° 7. Primer Semestre.
- Pacheco, Regina (2003). “Profesionalización y reforma gerencial en Brasil: avances y agenda futura”, en Arellano, David; Egaña, Rodrigo; Pacheco, Regina y Oszlak, Oscar *Retos de la profesionalización de la función pública*. Caracas: CLAD.
- Patto, M. (1990). *Qualitative Evaluation and Research Methods*. Londosn: Sage Publicatiosn
- Peters, Guy (1999). *La Política de la Burocracia*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Przeworski, Adam (1996). *On the Design of the State: A Principal-Agent Perspective*. Nueva York: Mimeo.
- Reich, Robert (1993). *El trabajo de las naciones*. Buenos Aires: Ed. Vergara.
- Sikkink, Kathryn (1993). “Las capacidades y la autonomía del Estado en Brasil y la Argentina. Un enfoque neoinstitucionalista.” *Desarrollo Económico*, vol. 32, n° 128 (enero-marzo).
- Thöening, Jean Claude (2004). “La actualización del conocimiento en el campo de la administración y las políticas públicas”, en Pardo, María del C. (Coord.).

De la Administración Pública a la Gobernanza. México, COLMEX: pp. 183-214.