

Experimentos de campo como herramienta metodológica para el análisis institucionalista de políticas públicas

Adolfo Eslava
aaslava@eafit.edu.co
Universidad EAFIT

Área Temática: Administración pública y políticas públicas

Este trabajo se deriva de los avances del proyecto de investigación “Instituciones, comunidad y políticas públicas”. Proyecto financiado por la Universidad EAFIT y adscrito al Grupo de Investigación “Estudios sobre Política y Lenguaje” (Categoría A1 Colciencias).

Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Bogotá, 25 al 27 de septiembre de 2013.

Resumen

La investigación con experimentos puede ser una herramienta poderosa para explorar las implicaciones y oportunidades subyacentes al proceso de las políticas públicas. En este sentido, esta ponencia propone aplicar el trabajo experimental, bajo la perspectiva del enfoque institucionalista, con el fin de enriquecer la teoría y el análisis de las políticas públicas desde la realidad local de atributos de comunidad como la confianza y la cooperación.

Palabras clave

Capital social, economía experimental, políticas públicas

Contenido

Introducción	3
Enfoque propio. ¡Nadie escarmienta en cabeza ajena!.....	4
Base experimental. ¿Seguro mató a confianza?.....	6
Trabajo de campo. ¡El que sabe, sabe!	12
Consideraciones finales	16
Bibliografía	17

Introducción

El trabajo experimental cuenta con algunas décadas de historia, abundante literatura tanto teórica como aplicada y varios de sus autores representativos han sido galardonados con el premio Nobel de Economía (Vernon Smith y Daniel Kahneman en 2001, Elinor Ostrom en 2009 y Alvin Roth en 2012).

En general, la academia ha sido receptiva a las contribuciones experimentales pero aún existe un largo camino por recorrer en la dirección de poner la metodología al servicio del diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas. En Colombia y bajo el liderazgo de Juan Camilo Cárdenas, ya existen esfuerzos sistemáticos para consolidar los experimentos como herramienta metodológica de las ciencias económicas y políticas. Aunque todavía no se ha logrado permear con suficiencia el currículo de los pregrados en economía y ciencia política, las investigaciones y publicaciones ya dan cuenta del avance en el proceso de posicionamiento del método experimental en las ciencias sociales de nuestro país. La evidencia de este avance se encuentra en un texto de consulta obligatoria para legos y expertos: *Dilemas de lo colectivo* de Cárdenas (2009); varios documentos CEDE de la Universidad de los Andes —por ejemplo, (Cárdenas, 2004) y (Candelo & Polanía, 2008)— hacen parte de las contribuciones relevantes al igual que el estudio aplicado que realizó el Departamento Nacional de Planeación (2008) para hacer evaluación de impacto con un componente experimental. A ellas se suman recientes contribuciones de carácter conceptual y metodológico (Casas & Méndez, 2013) y de carácter aplicado a la medición del capital social en Antioquia (Giraldo, Casas, Eslava, & Méndez, 2013).

Respecto a la aplicación práctica en la toma de decisiones públicas, la herramienta experimental es sin duda exótica. Es muy poca la información acerca de experiencias de gestión pública que hayan al menos concebido la utilización del trabajo experimental como fuente de insumos para los procesos de políticas públicas. En consecuencia, la academia y la función pública colombianas brindan escenarios para pensar y aplicar el ejercicio experimental tanto como instrumento metodológico de investigaciones sociales como herramienta empírica de análisis y diseño de políticas públicas.

Francisco Alpízar y Juan Camilo Cárdenas (2011) llaman la atención respecto al potencial de la economía experimental para contribuir al proceso de las políticas públicas. En particular, destacan las siguientes áreas de investigación y aplicación relevantes para el contexto latinoamericano de experimentos económicos: contribución a la provisión de servicios públicos, cumplimiento de normas sociales, problemas de corrupción y movimientos sociales urbanos y de acción colectiva.

De igual forma, para emprender este reto de acudir a la ciencia experimental como herramienta adicional para la teoría y el análisis de políticas públicas, se requiere ante todo romper con la inercia que el predominio positivista le imprime a las causalidades que identifica el tomador de decisiones. Se trata entonces de promover un diálogo de saberes con la disciplina experimental como herramienta de convergencia metodológica en la que confluyen la medición y explicación de factores objetivos así como la comprensión para la transformación de dinámicas personales y sociales.

A continuación, se exponen generalidades conceptuales y metodológicas, para avanzar en la construcción del enfoque latinoamericano del análisis de políticas públicas basado en el conjunto de mecanismos provenientes de la disciplina experimental. Este enfoque, en tanto que caja de herramientas —interdisciplinaria y plurimetódica— garantiza la recolección y análisis de datos relevantes para la ardua tarea de comprender, explicar y transformar¹ las dinámicas sociales subyacentes al conjunto de decisiones que da forma a la política pública.

Enfoque propio. ¡Nadie escarmienta en cabeza ajena!

Tomando como punto de partida el adagio popular citado en el título, este apartado propone la necesidad de pensar las políticas públicas desde nuestros propios modelos mentales; los aciertos y, en especial, los fracasos de nuestras políticas ameritan un análisis contemporáneo que, en lugar de adaptar de manera acrítica, ajuste y adapte las propuestas ajenas.

La teoría y el análisis de políticas públicas en Colombia tiene una historia corta: su inauguración se puede ubicar en los años noventa, época a partir de la cual se cuenta con una bibliografía no muy extensa que comprende contribuciones de Carlos Salazar (1995), Eduardo Wiesner (1998), Pedro Medellín (1998), Alejo Vargas (1999), André-Noel Roth (2002), Raúl Velásquez (2003) y Jorge Iván Cuervo (2007), entre otros.

Estos aportes han sido muy valiosos y han brindado un soporte bibliográfico a la creciente demanda por formación en gobierno y asuntos públicos. El gran acierto consiste en la revisión de literatura especializada y el intento de suministrar un marco para ulteriores aplicaciones sectoriales, mientras que el reto consiste en construir un enfoque propio de políticas públicas.

Es posible señalar que la literatura de políticas públicas se ha movido sobre el péndulo clásico de las ciencias sociales que oscila entre la comprensión y la explicación, entre el relato y el dato, cuya manifestación expresa se puede hallar en la pugna entre los enfoques francés y norteamericano. El primero, se ubica en el lado *argumentativo* del análisis en donde los discursos y las narrativas ofrecen los criterios de respuesta a las indagaciones del analista de políticas públicas. En cambio, la influencia norteamericana se ubica en la orilla explicativa que encuentra en *el dato* el factor desencadenante de la tarea analítica del conocedor de la política pública.

En el primer caso, el enfoque argumentativo francés, se hace énfasis en la función cognitiva de la acción pública y se subraya el papel de las ideas y las palabras. Bajo esta perspectiva, las políticas públicas no solo se reducen a los procesos de decisión en los que participan unos actores, sino que constituyen el lugar donde una sociedad construye su relación con el mundo (puesto que representa problemas, traza objetivos, estima consecuencias y define soluciones).

¹ La *comprensión* alude a los enfoques discursivos, la *explicación* hace uso de las herramientas positivistas y la *transformación* hace referencia a la construcción de puentes entre relato y dato para generar conocimiento y acciones de cambio social (Eslava, En prensa).

En consecuencia, la acción pública se organiza alrededor de marcos que constituyen el universo cognitivo de los actores, de tal manera que el analista tiene la función de dar cuenta de la compleja articulación entre la confrontación de los intereses y los procesos de construcción de lo real (Muller, 2006). En este caso, el analista riguroso enfrenta el desafío de acudir a métodos etnográficos y a herramientas de análisis del discurso que permitan identificar categorías explicativas del rumbo que toman las decisiones públicas. La dificultad reside en la posibilidad de abrir la puerta a la especulación; esta ofrece margen de maniobra a los falsos gurús que disfrazan lugares comunes como recomendaciones de política a cambio de onerosos honorarios.

La segunda perspectiva, que podríamos llamar el positivismo anglosajón, se propone cuantificar la totalidad de variables en juego con el fin de dotar al analista de una presunta imparcialidad. El siguiente texto ilustra la pretensión de objetividad que subyace al enfoque positivista:

Todo el proceso de análisis de políticas públicas busca que las decisiones se tomen de manera ilustrada y dejen de ser un proceso subjetivo basado en la intuición, en la discrecionalidad caprichosa y la informalidad para volverse un objetivo lo más objetivo posible a través de la utilización de varias herramientas y mecanismos (Ordoñez, 2013, pág. 82).

Desde luego, el analista de políticas no puede estar condicionado al *feeling* o al olfato para sacar sus conclusiones; sin embargo, la supuesta científicidad o profesionalización del proceso de toma de decisiones no garantizan *per se* la objetividad, eficacia y eficiencia del ejercicio. Es importante recordar que, en muchas ocasiones, la técnica también puede ser materia opinable, maleable y, por ende, puede inclinar la decisión hacia un grupo de interés en detrimento de propósitos socialmente deseables y técnicamente factibles.

En consecuencia, la vía alternativa consiste en *comprender la dinámica informal de las políticas públicas y explicar sus asuntos formales con el fin de emprender las acciones movilizadoras y creadoras de nueva realidad*. Ese camino de cambio social avanza por la ruta de la creación de nuevos enfoques o adaptación de los existentes en menoscabo de la adopción de modelos foráneos. En términos epistemológicos, se requiere menos ciencia económica mayoritaria y más ciencia económica alternativa acompañada de estudios políticos que se ocupen de los aspectos históricos y culturales que determinan el contexto en el que tiene lugar la política pública.

En este texto se argumenta en favor de la pertinencia del institucionalismo para el análisis de políticas públicas debido a su capacidad para emprender estudios encaminados a indagar por las interacciones sociales, tanto desde las motivaciones económicas o extrínsecas así como desde las motivaciones no-económicas o intrínsecas. Vale anotar que lo extrínseco remite a la capacidad que tienen los incentivos monetarios para promover algún tipo de comportamiento en las personas —persuadirlas para emprender una acción socialmente deseable o para evitar que incurra en acciones nocivas— mientras que la motivación intrínseca hace referencia a la consideración por los demás que una persona tiene naturalmente al tomar sus decisiones cotidianas, también se le llama preferencia prosocial.

En otro lugar he explicado la necesidad de prestar atención a la corriente institucionalista en tanto que enfoque centrado en los detalles (Eslava, 2011). Bajo esta perspectiva, las instituciones entendidas como reglas del juego social remiten al papel que cumplen normas y creencias en la configuración de arreglos comunitarios así como en dinámicas de capital social, aspectos sobre los cuales se puede edificar la acción social conducente al cambio institucional. En este sentido, la categoría analítica capital social constituye una dimensión relevante para la construcción del enfoque autóctono de la teoría y análisis de políticas públicas.

Robert Putnam (2002) enfatiza la asociatividad y el espíritu público como medidas de capital social —la primera por nivel de participación en organizaciones voluntarias y la segunda por nivel de participación electoral—, no obstante, en muchas ocasiones esta medición se desvía hacia la demoscopia² y, por tanto, se abre la puerta a la confusión toda vez que se termina indagando no solo por la pertenencia a organizaciones y redes sino que también se abordan asuntos demográficos, laborales y de percepción ciudadana que pasan por consumo cultural, cultura política, calidad de vida y felicidad. De allí, se desprende un inventario enorme de información cuyo análisis suele ser capitalizado por afanes mediáticos coyunturales que no logra generar la masa crítica que trascienda titulares de la agenda noticiosa y son escasas las reflexiones de largo plazo para los colectivos sociales³.

De manera complementaria a la comprensión putnamiana, el trabajo experimental ha recibido numerosas contribuciones en el sentido de obtener aproximaciones diferentes respecto a las motivaciones que soportan la inclinación de los jugadores por la confianza, la reciprocidad, la cooperación y demás virtudes cívicas creadoras de capital social. Además, el camino de la comprensión, explicación y transformación de este activo social en insumo al servicio de la teoría y análisis de políticas públicas requiere un nivel diferente de rigor conceptual y metodológico; es allí donde entra en escena la metodología experimental como una herramienta analítica que permite nuevas indagaciones y hallazgos para abordar el proceso de las políticas públicas. El siguiente apartado se detiene en las características del trabajo experimental y para ello se hace especial énfasis en la aplicación al caso de la confianza como *proxy* del capital social.

Base experimental. ¿Seguro mató a confianza?

El refrán popular del título se entiende como una invitación a la precaución, en muchos casos, su uso remite a la necesidad de andar prevenidos por la vida pues de lo contrario la seguridad se convierte en incertidumbre. Aquí se cuestiona esta sentencia porque los resultados experimentales en diversas latitudes del planeta, permiten afirmar que la gente tiene la capacidad de vencer miedos y adversidades para mostrar su disposición a confiar y a cooperar.

² De acuerdo con el Diccionario de la lengua española, este término alude al “estudio de las opiniones, aficiones y comportamiento humanos mediante sondeos de opinión” (RAE, 2001).

³ Chile ofrece un caso especial que logra trascender los afanes mediáticos y el cortoplacismo de los indicadores de gestión para proponer una reflexión nacional en clave de construcción colectiva de futuro (PNUD, 2000) y (PNUD, 2002). Al respecto Norbert Lechner (2007) se pregunta ¿cómo reconstruimos un nosotros?, y sus criterios de respuesta remiten al papel de la política pública en aspectos de carácter cultural, político y económico.

Es posible asegurar que la economía mayoritaria olvida la necesidad de la observación cuidadosa de la realidad —aquella que, por ejemplo, permite descubrir el principio de emulación como variable explicativa de la acumulación de riqueza (Veblen, 2005 [1899])—; asimismo, se descuida la indagación por factores históricos que permiten hallar trayectorias pasadas que condicionan el desempeño económico actual (North, 1993), (Acemoglu & Robinson, 2012) y también se incurre en la presunción de la racionalidad en detrimento de la razonabilidad dejando de lado emociones, pasiones y buenas intenciones que no entran en ningún cálculo utilitario (Sen, 2010). Desde el humanismo cívico se propone que un orden social y económico debe tomar en consideración no solo la eficiencia del intercambio de equivalentes sino también la equidad de la redistribución y la confianza generalizada fundada en el principio de la reciprocidad (Bruni & Zamagni, 2007). Asimismo, en contraposición al *Homo economicus* como supuesto fundamental del comportamiento humano, otra contribución que viene ganando adeptos es la gobernanza comunitaria debido a su habilidad para atenuar los problemas de incentivos que surgen en las economías contemporáneas (Bowles, 2010). En resumen, la ciencia económica y las ciencias sociales en general parecen enfocadas en la construcción de un *mainstream* explicativo de las relaciones humanas y su interdependencia, no obstante, la complejidad de los intercambios sociales requiere más bien un diálogo de saberes y de métodos para abordar su estudio tanto conceptual como aplicado.

Debido al influjo de la escuela norteamericana y su apuesta por el arsenal cuantitativo en el análisis de políticas públicas, las limitaciones que aquí se enuncian para la ciencia económica predominante en las discusiones de política económica, tienen idénticas implicaciones en las distintas etapas del proceso que convierte situaciones socialmente problemáticas en intervenciones estatales que permitan su resolución; la mirada exclusivamente cuantitativa de las políticas públicas se detiene en la construcción de indicadores, evaluación de impacto, modelos econométricos pero corre el riesgo de pasar por alto los intereses políticos y económicos que toda política pública trae consigo; también puede incurrir en el olvido de las condiciones reales de vida de la población objeto de la intervención, de sus valores, tradiciones y dinámicas comunitarias.

Entretanto, la mirada institucionalista a las políticas públicas exige prestar atención a ese potencial que la comunidad le puede ofrecer al tradicional diálogo entre políticos y técnicos⁴, pues además del juego alrededor del poder y el conocimiento, las instituciones —formales e informales—recogen información acerca de procesos evolutivos de herencias y cambios sociales y, en consecuencia, son variable explicativa del rumbo que toman las políticas públicas.

El puente epistemológico que la teoría y el análisis de políticas públicas está obligado a construir tiene que ver con la comprensión de la coexistencia de motivaciones racionales y y razonables, las primeras en clave de la búsqueda egoísta del propio interés mientras que las segundas toman en consideración las consecuencias de decisiones propias sobre el bienestar de los otros, en palabras de Samuel Bowles, se tiene que

⁴ La preponderancia de técnicos y políticos es denominada bidimensionalidad constitutiva de las políticas y hace referencia al poder y al saber en tanto que variables determinantes del juego de las políticas públicas (Aguilar, 2010).

La efectividad de las políticas y leyes puede depender no solamente de su capacidad para reclutar fines egoístas para propósitos sociales sino también de las preferencias que inducen o invocan (2010, pág. XIV.32).

En particular, la metodología experimental es la herramienta para profundizar en la comprensión de las instituciones de arraigo comunitario que configuran los arreglos colectivos para su autoorganización tales como la dotación de un diseño institucional, la credibilidad de los compromisos y las formas de supervisión mutua (Ostrom, 2011 [1990]). De esta forma, las preguntas por los determinantes y órdenes de magnitud de atributos de comunidad como la confianza, la reciprocidad y la cooperación encuentran criterios de respuesta en la aplicación de ejercicios experimentales.

A propósito del florecimiento de la economía experimental en Colombia, Salomón Kalmanovitz celebra la aparición de investigaciones y publicaciones dentro de una corriente minoritaria de la ciencia económica que rompe con el supuesto aparentemente incuestionable del comportamiento humano individualista y sintetiza el método experimental con estas palabras

Lo novedoso de esta escuela es recurrir a experimentos sobre el comportamiento de grupos de personas frente a distintas problemáticas y que se vale de juegos, así como de la observación controlada del comportamiento frente a distintas opciones que se bandean entre el altruismo, la solidaridad, la acción colectiva y el individualismo (Kalmanovitz, 2013, pág. 18).

Siguiendo la argumentación de Samuel Bowles, es posible asegurar que el problema no es hallar una forma de inducir a una población homogénea de individuos egoístas a que tomen decisiones encaminadas al resultado valorado socialmente. Por el contrario, el reto consiste en

Diseñar reglas para que en los casos en que la cooperación es deseada socialmente, los individuos con preferencias sociales tengan oportunidades de expresar su prosocialidad en formas que induzcan a todos o a la mayoría a cooperar (Bowles, 2010, pág. XIV.33).

A este propósito contribuye el trabajo experimental que, con base en actividades lúdicas y lucrativas para los participantes, permite identificar comportamientos de las personas en su interacción social. La familia de juegos de la confianza o de la inversión, dictador, ultimátum, recursos de uso común, bienes públicos o mecanismo de contribución voluntaria y sus múltiples derivaciones, recrean los escenarios en los que diferentes atributos de comunidad son puestos a prueba —desde la tendencia al egoísmo hasta el altruismo— de tal manera que al final de los ejercicios, la estadística y la econometría arrojan indicadores de la disposición a adoptar decisiones prosociales —por ejemplo, confianza, reciprocidad y cooperación— y de sus variables determinantes —aspectos socioeconómicos, demográficos y culturales—.

Tabla 1 Familia de juegos y variables en juego

Variable	Juego
Cooperación	Dilema del Prisionero
	Mecanismo de contribución voluntaria
	Recurso de uso común
Confianza	Juego de la confianza
Justicia	Ultimátum
Altruismo	Dictador
Riesgo	Experimentos de Lotería

Fuente: elaboración propia con base en (Cárdenas & Carpenter, 2008)

Juan Camilo Cárdenas y Jeffrey Carpenter (2008) hacen una compilación de estudios experimentales relacionados con cuestiones del desarrollo y plantean la tipología que sintetiza la

Tabla 1; allí se encuentra un breve menú de opciones disponibles para valorar las preferencias individuales que caracterizan a la comunidad objeto de estudio en aspectos relacionados con la disposición a cooperar en escenarios de dilemas sociales, la propensión a confiar en desconocidos, la disposición a castigar una acción injusta aún incurriendo en costos personales, el nivel de desprendimiento de mi propia dotación pensando en el otro y los niveles de aversión o amor al riesgo por parte de los participantes. Cada uno de estos indicadores ofrece información muy valiosa para la toma de decisiones orientada al diseño institucional que garantice resultados socialmente deseables.

En la misma línea se inscribe la revisión de Matteo Migheli quien describe la capacidad que tiene la familia de juegos y sus derivaciones para indagar por los rasgos característicos de la interacción humana ver Tabla 2; su punto de partida es concebir la confianza como la expectativa de recibir algo a cambio de enviarle una cantidad a la contraparte en el juego, en breve, la confianza está relacionada con la reciprocidad esperada. Es posible asegurar que la magnitud de los atributos de comunidad depende de la combinación de estas dos características de los individuos involucrados en una decisión: confianza y reciprocidad sientan las bases de la cooperación y de la disposición a hacer parte de empresas colectivas.

Tabla 2 Juego de confianza y derivaciones

Autores, año	Contribución
Adams y Freedman (1976)	Equidad
Fehr y Schmidt (1999)	Justicia
Charness y Rabin (2002)	Altruismo
Benabou y Tirole (2004)	Generosidad
Rotemberg (2004)	Castigo
Falk y Fischbacher (2006)	Amabilidad

Fuente: elaboración propia con base en (Migheli, 2012)

La pregunta central de este texto gira en torno a la conexión que se puede establecer entre la información que ofrece el trabajo experimental y el análisis de políticas públicas; así como se enunció arriba, el denominado capital social puede hacer las veces de concepto bisagra toda vez que la medición de su magnitud pasa por el método experimental al tiempo que constituye una variable explicativa del desempeño de una política pública dada.

Un exhaustivo artículo de Samuel Bowles y Sandra Polanía (2012) indaga por el efecto que tienen los incentivos económicos en las preferencias sociales; parafraseando en términos de la pregunta aquí formulada, se trata de averiguar el efecto que pueden tener las políticas públicas sobre los atributos y capacidades de una comunidad. La respuesta es que existe evidencia para argumentar la existencia de sustitución, complementariedad y ortogonalidad, esto es, la política pública puede erosionar las preferencias sociales, las puede complementar así como puede generar un efecto neutro. De esta forma, el reto consiste en identificar este tipo de efecto de la decisión colectiva, pues de su identificación depende la objetividad, eficacia y eficiencia que se busca obtener con todo ejercicio serio de análisis de políticas públicas.

Una vez se cuenta con el orden de magnitud de las preferencias sociales (a través de indicadores de confianza, cooperación, altruismo, justicia, entre otros atributos característicos del capital social de una comunidad), el proceso de políticas públicas recibe un nuevo insumo que permite enriquecer el análisis al tiempo que permite concretar las eternas discusiones de factibilidad técnica y política (Majone, 2005 [1989]).

De esta forma, es posible redescubrir que la política social en general tiene que ver con las preferencias sociales ya que las decisiones de un gobierno en materia de lucha contra la pobreza, construcción de vivienda, transporte público, educación cívica, convivencia, recreación, deporte y cultura, entre otras, tienen un impacto indirecto en la manera cómo se dan las relaciones sociales y en la forma en que las comunidades logran o no actuar colectivamente. Un subsidio focalizado, un programa urbanístico o una iniciativa cultural pueden alterar las dinámicas comunitarias de una localidad, el problema reside en que la decisión gubernamental puede hacer que la alteración vaya en contravía del bienestar colectivo a tal punto que, dado el posible daño a la acción colectiva autoorganizada, sea preferible no hacer nada (Ostrom, 2005b).

El *para qué* del trabajo experimental en las políticas públicas encuentra respuesta cuando se fija el objetivo de incorporar el potencial comunitario —ese capital social que presta atención a lo que tiene una comunidad pero especialmente a lo que hace y a lo que es en tanto que arreglo institucional (Bowles & Gintis, 2005)—; cabe aclarar que no se trata de ver los experimentos como panacea pero si es necesario otorgar al ejercicio experimental la importancia que tiene.

Por otra parte, existe la posibilidad de promover directamente la creación, uso y acumulación de capital social en una comunidad; desde la formación en atributos y capacidades de comunidad, pasando por la promoción y financiación de iniciativas existentes y llegando incluso a reservar rubros de compras estatales para contratar con las redes que demuestran su contribución histórica al capital social en una comunidad.

Esquema 1 Acciones de política pública



Fuente: Tomado y adaptado de (Canada, PRI (Policy Research Initiative), 2005)

El proyecto canadiense de capital social liderado por la *Policy Research Initiative* (2005) concluye que el mayor potencial para la política pública consiste en concebir el capital social como medio y como fin en lugar de considerarlo como un fin en sí mismo. En este orden de ideas son convenientes las acciones de política pública como las enunciadas en el Esquema 1, pero sin perder de vista que la contribución mayor se encuentra un paso más adelante: en el papel que juega el capital social de una comunidad como instrumento para alcanzar un objetivo específico de política social.

El proyecto canadiense de marras propone tres grandes áreas de política pública para la aplicación de la perspectiva de capital social, son ellas: ayuda a poblaciones en riesgo de exclusión social, apoyo en transiciones clave del curso vital y promoción de esfuerzos de desarrollo comunitario. Para el caso colombiano estas tres áreas comprenden buena parte de la política social pues la exclusión hace alusión a minorías, mujeres, jóvenes, adultos mayores, víctimas del conflicto y un largo etcétera que requiere ejercicios rigurosos de focalización; la transición vital incluye deserción académica, inserción laboral, desempleo y jubilación, mientras que el desarrollo comunitario alude al sinnúmero de iniciativas de generación de ingresos así como de manifestaciones culturales y deportivas.

Finalmente, es posible concluir que, si bien los gobiernos pueden tener un papel mediante el apoyo directo al desarrollo o mantenimiento del capital social (por medio de la creación de condiciones favorables para el desarrollo de redes y del trabajo con las redes existentes para la prestación de servicios), también pueden incorporar una perspectiva con mayor sensibilidad hacia las interacciones entre las políticas y el capital social existente como mecanismo para lograr los objetivos de programas sociales específicos. Como la perspectiva en cuestión permite a las autoridades públicas considerar la importancia de los activos no materiales de la política social,

La incorporación de una consideración más explícita de capital social en la investigación, diseño, desarrollo y evaluación de los programas ayudará a las autoridades públicas en la toma de mejores decisiones en la búsqueda de objetivos de política social (Canada, PRI (Policy Research Initiative), 2005, pág. 28).

En última instancia, el eslabón que une las virtudes comunitarias con la política pública consiste en identificar la confianza como detonante de procesos de cambio social. La confianza interpersonal —propia de la interacción entre miembros de la comunidad— y la institucional—organizaciones públicas y sociales como depositarias de la confianza comunitaria— son la piedra angular que permite enfrentar el temor y el prejuicio característico del juego de las decisiones sociales. Además, también facilita construir el ejercicio desde escenarios de mayor inclusión tanto en el proceso como en los resultados e impactos de la política pública.

Trabajo de campo. ¡El que sabe, sabe!

Las lecciones que deja la tarea de llevar a cabo un experimento son innumerables. La más importante es la posibilidad de reconocer que el conocimiento útil y pertinente proviene de la vivencia de los participantes. Por esta razón, el investigador es un espectador que recopila y sintetiza hipótesis y testimonios. Asimismo, cabe afirmar que el resultado no es unívoco, pues la especificidad de cada comunidad le asigna matices impredecibles. Sin embargo, es posible anunciar algunas condiciones que permiten hacer que los esfuerzos sean más eficaces, veamos:

Calidades personales

1. El equipo de experimentalistas. El método exige predisposición al trabajo en equipo y apertura a la riqueza que emana de la comunidad. También se necesita que el investigador se caracterice por la recursividad, la serenidad, la paciencia y la versatilidad.
2. El enlace en el campo. Es conveniente contar con la colaboración incondicional de alguna persona que tenga trabajo permanente con la comunidad objeto de estudio. Esta persona no solo facilita conseguir el espacio físico sino que también es fundamental para el éxito de la convocatoria. En momentos previos al experimento, es posible acudir a la invitación de transeúntes y otros actores lugareños que también ayudan a enriquecer la representatividad de la muestra y el adecuado balance entre participantes (en esencia, por género, edad y nivel educativo).
3. La atmósfera del experimento. Desde el respeto y la alta valoración hacia los participantes se debe transmitir la convicción del protagonismo que ellos tienen. La participación activa no es instrumentalizada, sino que es condición indispensable para pensar las decisiones que la actividad requiere. El equipo experimentalista debe familiarizarse con las condiciones generales del territorio, para identificar temas de conversación con los participantes y evitar errores característicos de forasteros como la ingenuidad, la estigmatización y los lugares comunes.
4. La retroalimentación. Al final de las actividades conviene propiciar un espacio de reflexión que permita identificar las conclusiones de cada participante. De igual forma, el equipo experimentalista debe establecer un diálogo postjuego acerca de las lecciones y reflexiones de la experiencia. También es recomendable escribir un texto a manera de relatoría con las principales ideas que surgen al calor del experimento.

5. La devolución. A menudo se comete el error de sacrificar esta etapa por limitaciones de tiempos y recursos. Este escenario es más valioso aún, pues permite suscitar más deliberaciones que dan lugar a nuevos análisis y conclusiones. No solo se trata de regresar a mostrar los resultados, sino de compartir y adquirir aprendizajes valiosos para la toma de decisiones. Es importante anotar que no se trata de la presentación de conclusiones a un escenario académico, sino que se debe hacer un esfuerzo para comunicar los hallazgos con total desprendimiento de la clásica argumentación técnica de mapas, gráficos o tablas estadísticas. Aquí son claves el lenguaje coloquial y la ejemplificación.

Indagaciones técnicas

El trabajo de sistematización requiere contar con un amplio arsenal de hipótesis. Por supuesto, el diseño de la investigación parte de enumerar algunas preguntas e hipótesis generales; pero la experiencia de conducir el experimento, el diálogo con los participantes al final de las actividades y la retroalimentación con el equipo de trabajo, se traducen en fuente inagotable de nuevas preguntas e hipótesis más específicas que la base de datos permitirá validar.

Por ello, es necesario que el investigador sea consciente de su papel secundario en el proceso. El verdadero protagonista es el participante con sus motivaciones —calculadas, emotivas y espontáneas—. El investigador es apenas un intermediario entre esa vivencia comunitaria y el reporte por medio del cual someterá los resultados al escrutinio de pares en la vida académica y en la vida pública de la toma de decisiones.

Relatoría

Además del rigor que garantice la validez del ejercicio experimental, el investigador no puede perder la oportunidad de quebrantar las propias rigideces mentales y abrirse al diálogo desprevenido con los participantes al final del juego. Indagar por las lecciones de los experimentos es un punto de partida para darle sentido y contenido a los posteriores artículos de investigación y en especial, para darle pertinencia a las recomendaciones de política pública; para ello, es útil plantear interrogantes como:

- *¿Qué cree usted que se puede medir en la actividad que acabamos de realizar?*
- *¿Las personas toman decisiones en la vida real como las toman en estas actividades?*
- *¿Cuál es su conclusión del juego?*

El diálogo con los participantes permite una conexión con el contexto general, con las situaciones que los habitantes del lugar enfrentan en su vida cotidiana y con la revelación de preferencias individuales y sociales. Como ya se mencionó, es necesario que el investigador cuente con una información inicial respecto a condiciones económicas, sociales y políticas —indicadores de calidad de vida, seguridad, gestión pública local—. Todo ello sumado al entorno que se puede percibir en el proceso de convocatoria, durante la realización de los ejercicios y sobre todo, con la conversación al final de los experimentos con algunos participantes que brinde una aproximación más cercana a la riqueza de la realidad local: la economía familiar —fuentes de ingreso y mayores rubros de

gasto—, la percepción de seguridad —victimización, actitud hacia la autoridad—, el interés por los asuntos públicos —formas de participación, actitud frente a la corrupción—. De esta forma, es posible contar con una sección muy completa para la elaboración del artículo científico, de tal manera que los resultados arrojados por los experimentos cuenten con un marco adecuado que sirva de punto de referencia, factor de contraste y respaldo de recomendaciones de política.

Tabla 3 Riqueza de la realidad local mediante el diálogo

Conclusiones de participantes
“Tienen por montones atributos de comunidad con los que se hace llevadera esta existencia, tienen conocimientos y pistas de la vida que uno no alcanza a imaginar, les brota por los poros la vivencia de la solidaridad que les da sentido cotidiano y todo eso, para construir una identidad que compite con la tradicional idea de riqueza y pobreza a la que estamos llamados y llamadas a repensarnos. Ciertamente el desarrollo no es un asunto de dinero sino de acceso a oportunidades” Lenis Araque, directora de la Fundación Huellas (Enlace para hacer la convocatoria del experimento en La Torre, Medellín).
“Yo pongo a ganar al otro para que el otro me ponga a ganar a mí”, participante del experimento en La Torre, Medellín
“La gente tiene disposición a ayudar pero también tiene un pasado que la hace dudar y mejor se van a la fija” participante del experimento en Itagüí.
“En un juego se demuestra lo que es uno” participante del experimento en Cisneros.
“No nos digamos mentiras, todo el mundo le apunta al yo” participante del experimento en Caucasia.
“Cualquier decisión tiene alguna consecuencia” participante del experimento en El Bagre.
“Hay que pensar en los demás y más en uno mismo” participante del experimento en Remedios.

Tomado de (Giraldo, Casas, Eslava, & Méndez, 2013)

Componentes del protocolo para conducir el experimento

- Agradecimientos y presentación del equipo
- Presentación general del estudio o proyecto: precisar que está liderado por la Universidad —no mencionar entidades patrocinantes, ya sean públicas o privadas, con el fin de evitar sesgos innecesarios—
- Sección de advertencias —concisas y claras—:
 - Necesidad de lectura para garantizar advertencias iguales en contextos diversos
 - Tiempo que toma la actividad
 - Ganancias en dinero y forma de determinarlas —enfaticar en el pago aleatorio de alguna de las actividades—
 - Posibilidad de retirarse en cualquier momento, pero sin ganancia alguna.
 - Uso confidencial de la información
 - Decisiones libres, individuales, simultáneas y en silencio
- Consentimiento informado: comentar la información contenida en el formato e invitar a leer antes de firmar

- La descripción de los juegos debe estar por escrito, pero no se recomienda su lectura literal, pues es imprescindible captar toda la atención de los participantes. El experimentalista tiene que velar por transmitir idéntica información en escenarios diversos, al tiempo que debe garantizar la escucha atenta de los participantes, para facilitar la comprensión de las actividades.

Convocatoria. Superando los no puedo, no quiero o “de eso tan bueno no dan tanto”.

La frustración es un sentimiento inevitable en la tarea de convocar participantes a un experimento. La intención de garantizar el rigor, en primer lugar, con respecto al muestreo y luego, respecto al balance entre participantes, es una tarea que encuentra serios obstáculos al momento de enfrentar la respuesta por parte de los convocados.

Por lo tanto, es necesario tomar en consideración varios aspectos de carácter logístico:

- En primer lugar, es preciso tener una estrategia clara, que incluya una persona de enlace en el terreno, alternativas de contacto y un guión con información básica tanto para el envío de los correos electrónicos como de las llamadas telefónicas.
- También es importante fijar en el cronograma una etapa de precampo, que permita organizar la estrategia de convocatoria y brinde un margen holgado de tiempo —conviene hacer los primeros contactos en terrenos semanas antes del experimento—.
- Asimismo, para fijar el día y hora del ejercicio experimental, se deben evitar coincidencias con acontecimientos futboleros, festividades locales y movilizaciones sociales, pues esas dinámicas locales son determinantes para el éxito o fracaso de la convocatoria.
- Por último, existe la convocatoria de última instancia que, como se mencionó arriba, consiste en invitar transeúntes; para ello, se tiene que resolver la preparación (transporte, papelería y alimentación) de tal manera que el equipo experimentalista tenga todo listo al menos una hora antes de la hora pactada para el inicio de las actividades.

Comunicación

Los resultados del trabajo experimentalista no tienen audiencias cautivas. Por ese motivo, la pedagogía y la persuasión son condiciones esenciales para elaborar los productos científicos y divulgativos. En particular, la tarea de transmitir la importancia de los hallazgos a organizaciones sociales, a funcionarios y a periodistas exige adoptar un lenguaje específico que permita mostrar la real importancia de los hallazgos y conclusiones; pues muchas veces, a pesar de la calidad de los hallazgos del trabajo experimental, la reacción más común puede ser una combinación de curiosidad e interés en el asunto, acompañados de una buena dosis de escepticismo.

El primer principio de esta divulgación es *impedir toda posibilidad de banalización*: en ocasiones la riqueza de las relaciones interpersonales y comunitarias se enfrenta a prejuicios que asocian confianza y cooperación con comportamientos exclusivos de comunidades atípicas —indígenas, rurales, religiosas—. Por esta razón, existen bastantes

escenarios que desestiman la evidencia que arroja el trabajo experimental en todo el mundo con respecto a las motivaciones humanas basadas en el interés por la suerte de los demás.

La otra característica de la estrategia comunicativa es *dar al mensaje la importancia que tiene*. Los mejores aliados para este propósito son los funcionarios de alto nivel, los líderes sociales y de opinión. Por esto es importante suministrarles información clave que pueda suscitar debates de carácter público para luchar contra la banalización mediática.

Consideraciones finales

En la esquina contraria a las cuestiones por las grandes instituciones (democracia, violencia, estabilidad macroeconómica), la propuesta experimental aquí descrita se circunscribe a la cuestión más modesta que Abhijit Banerjee y Esther Duflo (2012) denominan *las instituciones en minúscula*.

Se trata de una herramienta disponible para los estudiosos y analistas de las políticas públicas que reconocen la necesidad de brindar mayor importancia a las dinámicas de lo pequeño, de lo local, de lo próximo (Subirats, 2011). De esta manera, el proceso de las decisiones colectivas podrá contar con un acervo suficiente de información sobre la estructura de incentivos de los arreglos microinstitucionales que rigen el gasto y las políticas sociales y propobre (Wiesner Durán, 2011).

Con base en el trabajo experimental, es posible asegurar que la magnitud de los atributos de comunidad depende de la combinación de confianza y reciprocidad. Estas dos características de las personas involucradas en una decisión sientan las bases de la cooperación y de la disposición a hacer parte de empresas colectivas.

El camino de la comprensión, explicación y transformación del capital social en insumo al servicio de la teoría y análisis de políticas públicas requiere un nivel diferente de rigor conceptual y metodológico. Es allí donde entra en escena la economía experimental como una herramienta analítica que permite nuevas indagaciones y nuevos hallazgos para abordar el proceso de las políticas públicas.

En última instancia, el eslabón que une las virtudes comunitarias con la política pública consiste en *identificar la confianza como detonante de procesos de cambio social*. La confianza interpersonal —propia de la interacción entre miembros de la comunidad— y la institucional —organizaciones públicas y sociales como depositarias de la confianza comunitaria— son la piedra angular que permite enfrentar el temor y el prejuicio característico del juego de las decisiones sociales. Por esta vía será posible construir el ejercicio desde escenarios de mayor inclusión, tanto en el proceso como en los resultados e impactos de la política pública.

Bibliografía

- Acemoglu, D., & Robinson, J. (2012). *Why Nations Fail*. New York: Crown Business.
- Aguilar, L. F. (2010). Introducción. En L. F. Aguilar, *Política Pública* (págs. 17-60). México: Siglo XXI.
- Alpízar, F., & Cárdenas, J.-C. (2011). Experimentos de campo y economía del desarrollo. En P. Brañas (Comp.), *Economía experimental y del comportamiento* (págs. 341-354). Barcelona: Antoni Bosch.
- Banerjee, A., & Duflo, E. (2012). *Repensar la pobreza*. Bogotá: Taurus.
- Bowles, S. (2010). *Microeconomía. Comportamiento, Instituciones y Evolución*. Bogotá: Uniandes.
- Bowles, S., & Gintis, H. (2005). Social Capital, Moral Sentiments, and Community Governance. En H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, & E. Fehr, *Moral Sentiments and Material Interests. The Foundations of Cooperation in Economic Life*. Cambridge: MIT Press.
- Bowles, S., & Polania-Reyes, S. (2012). Economic Incentives and Social Preferences: Substitutes or Complements? *Journal of Economic Literature*, 50 (2), 368-425.
- Bruni, L., & Zamagni, S. (2007). *Economía civil. Eficiencia, equidad, felicidad pública*. Buenos Aires: Prometeo - Bononiae.
- Canada, PRI (Policy Research Initiative). (2005). *Social Capital as a Public Policy Tool. Project Report*. Ottawa: PRI (Policy Research Initiative).
- Candelo, N., & Polanía, S. (2008). *Pasos metodológicos de un diseño experimental para medir capital social y acción colectiva en seis ciudades latinoamericanas. Documento CEDE 2008-17*. Bogotá: Universidad de los Andes.
- Cárdenas, J. C. (2009). *Dilemas de lo colectivo. Instituciones, pobreza y cooperación en el manejo local de los recursos de uso común*. Bogotá: Uniandes.
- Cárdenas, J. C. (2004). *Regulaciones y normas en lo público y lo colectivo: exploraciones desde el laboratorio económico. Documento CEDE 2004-37*. Bogotá: Uniandes.
- Cárdenas, J. C., & Carpenter, J. (2008). Behavioural Development Economics: Lessons from Field Labs in the Developing World. *Journal of Development Studies*, 44 (3), 311-338.
- Casas, A., & Méndez, N. (2013). *Experimentos en ciencias sociales: usos, métodos y aplicaciones*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Cuervo et.al., J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Departamento Nacional de Planeación. (2008). *Evaluación de impacto de los programas Paz y Desarrollo y Laboratorios de Paz*. Bogotá: DNP-Sinergia.
- Eslava, A. (2011). *El juego de las políticas públicas. Reglas y decisiones sociales*. Medellín: Universidad EAFIT.

- Eslava, A. (En prensa). Enfoque interdisciplinario y método experimental para el análisis de políticas públicas. En J. I. Cuervo, *Ensayos sobre políticas públicas II*. Bogotá: Universidad Externado.
- Giraldo, J., Casas, A., Eslava, A., & Méndez, N. (2013). *Valores, representaciones y capital social en Antioquia*. Medellín: EAFIT - SURA - Gobernación de Antioquia.
- Kalmanovitz, S. (2013). La economía experimental frente a la economía. En A. Casas, & N. Méndez (eds), *Experimentos en ciencias sociales: usos, métodos y aplicaciones* (págs. 15-18). Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Lechner, N. (2007). *Obras Escogidas, volumen I*. Santiago: LOM Ediciones.
- Majone, G. (2005 [1989]). *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*. México: FCE.
- Medellín, P. (1998). *El retorno a la política. La gubernamentalización del gobierno*. Bogotá: Tercer Mundo Editores - PNUD - Alcaldía Mayor de Bogotá - CIDER Uniandes. .
- Migheli, M. (2012). Assessing Trust Through Social Capital? A Possible Experimental Answer. *American Journal of Economics and Sociology*, 71, 298–327.
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- North, D. (1993). *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico*. México: FCE.
- Ordoñez, G. (2013). *Manual de análisis y diseño de políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia.
- Ostrom, E. (2011 [1990]). *El gobierno de los comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva* (Segunda ed.). (L. Merino, Trad.) México: FCE.
- Ostrom, E. (2005b). Policies That Crowd out Reciprocity and Collective Action. En H. Gintis, S. Bowles, R. Boyd, & E. Fehr, *Moral Sentiments and Material Interest. The Foundations of Cooperation in Economic Life* (págs. 253-276). Cambridge: MIT.
- PNUD. (2000). *Desarrollo Humano en Chile, más sociedad para gobernar el futuro*. Santiago de Chile: PNUD.
- PNUD. (2002). *Desarrollo Humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural*. Santiago de Chile: PNUD.
- Putnam, R. (2002). *Solo en la bolera. Colapso y resurgimiento de la comunidad norteamericana*. Barcelona: Galaxia Gutenberg.
- RAE. (2001). *Diccionario de la lengua española*. Recuperado el agosto de 2013, de Real Academia Española: <http://lema.rae.es/drae/?val=demoscopia>
- Roth, A.-N. (2002). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Aurora.
- Salazar, C. (1995). *Las políticas públicas*. Bogotá: Pontificia Universidad Javeriana.
- Sen, A. (2010). *La idea de la justicia*. Madrid: Taurus.

Subirats, J. (2011). *Otra sociedad, ¿Otra política? De "no nos representan" a la democracia de lo común*. Barcelona: Icaria.

Vargas, A. (1999). *Notas sobre el Estado y las políticas públicas*. Bogotá: Almudena.

Veblen, T. (2005 [1899]). *Teoría de la clase ociosa*. México: FCE.

Velásquez Gavilanes, R. (2003). *Bogotá: políticas públicas de gobierno local*. Bogotá: CEJA.

Wiesner Durán, E. (2011). *Colombia: la percepción de justicia distributiva y la demanda política por estabilidad macroeconómica*. Recuperado el agosto de 2013, de Documentos CEDE: <http://economia.uniandes.edu.co/content/download/37623/320144/file/dcede2011-12.pdf>

Wiesner, E. (1998). *La efectividad de las políticas públicas en Colombia. Un análisis institucional*. Bogotá: Tercer Mundo - DNP.