

Elemento 5: Recopilación de datos e información

Evaluar la necesidad y disponibilidad de datos y planificar la puesta en marcha de futuros esfuerzos de recopilación de datos son componentes importantes en un AISP. La identificación de los datos necesarios se beneficiará de la previa identificación de los temas relacionados con las políticas, los interesados y los probables canales de transmisión, tal y como se describió anteriormente. Se sugieren cuatro pasos sencillos discretos: elaborar un mapa de los datos deseados para el AISP; clasificar los datos y análisis disponibles; solucionar las limitaciones de los datos del AISP desde el principio; y resolver las limitaciones de los datos del AISP actuales para que no impongan restricciones al AISP en el futuro.

Mapa de datos deseados para un AISP

El análisis de los impactos sociales y en la pobreza de una política puede requerir un gran volumen de datos. Evidentemente, los requisitos de datos específicos dependerán de la naturaleza de la reforma que se está analizando y del instrumento o técnica analítica que se está empleando. Al considerar los datos y métodos, es útil distinguir entre los diferentes instrumentos de recopilación de datos (dirigidos o abiertos); los tipos de datos (numéricos o no numéricos); y los métodos asociados de análisis de datos (cuantitativos o cualitativos). Tradicionalmente, los enfoques analíticos han sido o de índole cuantitativa basándose en datos numéricos reunidos con métodos de recopilación de datos dirigidos, o de índole cualitativa basándose en su mayor parte en datos no numéricos reunidos con métodos de recopilación de datos abiertos. Los “métodos mixtos” son cada vez más utilizados y son muy útiles para el AISP.

Un enfoque basado en la recopilación de análisis cuantitativos, de datos numéricos y de datos dirigidos brinda ciertas ventajas. El análisis de los impactos distribucionales y de la pobreza de las políticas sobre los indicadores de bienestar, requerirá enlazar datos a nivel macro o sectorial (que generalmente corresponde al nivel de intervención política) con los datos a nivel de hogares desagregados que capturan la medida de interés del bienestar (normalmente un agregado ingreso/gasto, pero posiblemente otras medidas de bienestar como el

alfabetismo o la mortalidad infantil) y otras variables del comportamiento (tales como el acceso). Las encuestas dirigidas suelen utilizarse para recopilar este tipo de datos. Para que el análisis tenga un tenor más general, los datos deben derivarse de una muestra aleatoria. Cuando se suponga que la reforma tendrá un impacto en tan sólo un grupo en concreto (por ejemplo, mineros licenciados) o en una subregión geográfica, un muestreo intencional de solamente ese grupo o subregión puede ser más apropiado o económico que una encuesta a nivel nacional. Los datos numéricos pueden utilizarse para emprender análisis estadísticos y multidimensionales para así comprobar las hipótesis y determinar las relaciones (véase la tabla 1).

Asimismo, el enfoque basado en el análisis cualitativo y en la recopilación de datos abiertos posee cualidades particulares. Se pueden utilizar diferentes métodos de recopilación de datos abiertos con el fin de reunir información no numérica pertinente para el AISP. Es posible reunir los datos cualitativos y contextuales mediante evaluaciones participativas, mapas activos y entrevistas estructuradas de individuos, comunidades o grupos de enfoque. Dicha información puede servir para el análisis de los interesados (discutido anteriormente), la evaluación de la pobreza participativa, la evaluación de beneficiarios, el análisis institucional y el análisis de los riesgos (del que se trata a continuación). Los métodos de recopilación de datos abiertos tales como los que se describen en la tabla 1 permiten un proceso analítico interactivo, en el que las preguntas de investigación pueden ser formuladas, contestadas y analizadas en el campo. El enfoque abierto permite que los sujetos expresen el problema y la cuestión de la investigación. Este proceso analítico interactivo podría permitir un plazo de ejecución más rápido y un intervalo más corto entre el diseño del cuestionario y el análisis que los métodos de recopilación de datos abiertos y los asociados con el análisis estadístico.⁷ Los métodos de recopilación de datos abiertos pueden también servir cuando se utilice una muestra aleatoria o una muestra intencional y pueden también ser cuantificados para tabular y analizar la información.⁸

Al emprender un AISP es beneficioso mezclar, y cuando sea posible emparejar, los elementos enfocados anteriormente.⁹ Esto puede incluir el uso de diferentes tipos de datos reunidos mediante diferentes técnicas

Tabla 1. Métodos de recopilación de datos

Aspecto	Dirigido	Abierto
Instrumento de recopilación de datos	<ul style="list-style-type: none"> • Cuestionarios estructurados, formales, prediseñados, tales como el estudio de la medida del nivel de vida, las encuestas de evaluación del impacto social, las encuestas de la voluntad en pagar, las encuestas de la satisfacción del cliente, la ficha boletín de los ciudadanos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas exhaustivas, abiertas o semi estructuradas, tales como entrevistas con informantes clave y estudios de casos, entrevistas con grupos de enfoque, entrevistas comunitarias, mini encuestas. • Observaciones etnográficas. • Consultas sistemáticas (o dirigidas), tales como la evaluación de beneficiarios. • Métodos de recopilación de datos participativos, tales como la investigación participativa de acciones, la evaluación rural participativa, el examen participativo de gastos públicos. • Discusión del grupo de enfoque. • Encuestas comunitarias e institucionales. • Documentos escritos (por ejemplo, registros de programas, documentación del proceso, informes mediáticos). • Ejercicios visuales participativos.
Método analítico	<ul style="list-style-type: none"> • Análisis predominantemente estadístico. • Razonamiento deductivo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Razonamiento inductivo. • Proceso analítico interactivo: preguntas de investigación formuladas, contestadas y analizadas iterativamente, por ejemplo en el análisis de los interesados, la evaluación participativa de la pobreza, el análisis de escenario. • Métodos calibrados conforme al contexto social.
Ventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Es posible generalizar los hallazgos. • Puede cuantitativamente calcular el tamaño y la distribución de los impactos. • Explica las correlaciones estadísticas. 	<ul style="list-style-type: none"> • Puede analizar las respuestas asociadas con el comportamiento, explorar nuevas hipótesis, o reconocer manifestaciones recién descubiertas. • Más eficaz en capturar las características dentro del hogar y las dimensiones externas al ingreso de la pobreza. • Puede identificar a los subgrupos particularmente vulnerables. • Permite que las personas que contestan puedan expresar sus propias opiniones.
Desventajas	<ul style="list-style-type: none"> • Los resultados no se hallan disponibles por un largo periodo de tiempo. • Se reúnen tipos limitados de información. • Puede ser oneroso en términos del costo y del tiempo. 	<ul style="list-style-type: none"> • Los hallazgos son difíciles de generalizar y difíciles de agregar y comparar de forma sistemática. • El trabajo en el campo requiere mejores destrezas de investigación para la enumeración cuantitativa.

Nota: El objeto de esta tabla es realizar una distinción indicativa entre estos métodos y no una descripción exhaustiva de las técnicas individuales.

a. La evaluación del impacto social adopta un enfoque mucho más ecléctico en la recopilación de datos, seleccionando entre instrumentos abiertos, semi estructurados y dirigidos resolviendo las carencias de información para un análisis de métodos mixtos.

Fuentes: Adaptado de Carvalho y White 1997; Baker 2000; y Banco Mundial 2002a.

para un análisis multidisciplinar. Es importante tener en cuenta que el análisis económico no se limita a los análisis cuantitativos. Las técnicas de recopilación de datos abiertos y/o cerrados pueden servir para generar datos numéricos y no numéricos para el análisis que utiliza técnicas y enfoques cuantitativos y/o cualitativos. Además, los métodos analíticos pueden ser mezclados de forma secuencial o paralela con el tiempo. Los métodos mixtos pueden influenciar los beneficios del análisis cuantitativo y cualitativo. El análisis cualitativo puede dictar el diseño de cuestionarios dirigidos o la especificación de un modelo econométrico y generar hipótesis que se deben comparar posteriormente mediante la investigación cuantitativa. Las hipótesis generadas por análisis cualitativos pueden ser compro-

badas según su capacidad de generalización utilizando enfoques cuantitativos. Es posible estudiar más a fondo los resultados de los análisis cuantitativos con métodos de recopilación de datos abiertos con el fin de desarrollar un mayor entendimiento de los impactos de una política sobre los diferentes subgrupos de la población, y analizar los resultados contra-intuitivos a los que se podría hacer caso omiso por considerarse como falsos. Una combinación exitosa puede elucidar la historia, el contexto, el proceso y la identificación de los canales de transmisión y los impactos diferenciales. A pesar de que los métodos mixtos puedan implicar mayores costos, requerir destrezas más complejas y la coordinación con equipos multidisciplinarios, los beneficios en ciertos casos superan a los costos. Tal y

como lo demuestra la labor de Amartya Sen y de otros, la economía política contribuyó y también utilizó en gran medida los análisis cualitativos.

Inventario de los datos disponibles y análisis

El primer elemento en la redacción del inventario es averiguar si existen datos clave. Esto permitirá identificar las carencias de datos que se deben resolver o tomar en cuenta a la hora de seleccionar un enfoque analítico. Los datos de las encuestas de hogares suelen ser fundamentales antes de emprender el análisis distribucional y cuantitativo de la pobreza.¹⁰ Una consideración importante para el análisis del impacto social y de la pobreza es si, además del bienestar (por ejemplo, ingresos/gastos) agregado, existe información en la encuesta que brinda la variable (o la computación de dicha variable) asociada a la influencia de la política de la cual se está tratando; por ejemplo, los gastos del hogar destinados al transporte, o específicamente transporte en el autobús público, si es que se deben aumentar las tarifas de los autobuses, o compras de maíz a precios subvencionados, si es que se proyecta eliminar la subvención. Otras fuentes importantes de datos incluyen estudios de sector, que pueden incluir datos administrativos, datos de encuestas de hogares e información cualitativa, así como información sobre la situación macroeconómica, incluyendo las cuentas nacionales. Al analizar la reforma de políticas, es de gran utilidad, cuando posible, poner a prueba la firmeza de las conclusiones al emparejar datos de diferentes fuentes. A esta práctica de validar los resultados entre tres fuentes diferentes se le suele denominar “triangulación”. Por ejemplo, en Armenia se utilizaron tres fuentes diferentes para compilar y comparar información sobre el consumo de, y los gastos en, servicios públicos (mediante datos provenientes de encuestas de hogares, datos provenientes de cuentas de los servicios públicos y grupos de enfoque). Similarmente, en el caso de temas de gran controversia, los participantes en los grupos de discusión pueden tener un incentivo que los lleve a exagerar o a minimizar ciertos impactos. Emparejar o triangular los resultados es particularmente importante para la validación de los mismos.

En segundo lugar, tras haber identificado la disponibilidad de los datos primarios pertinentes, es obvio

que el siguiente paso consistirá en determinar la existencia de los análisis y de los datos secundarios sobre el tema de la política en cuestión. En varios casos, temas políticos de gran polémica han sido anteriormente analizados y debatidos; es útil servirse de cualquier análisis ya existente y de cualquier debate público que haya tenido lugar. La documentación del programa y del proyecto, así como los datos y los análisis realizados por otras agencias de desarrollo, son muy valiosos. En el caso de las reformas sectoriales, la información de los análisis sectoriales ya existentes, inclusive los datos administrativos de encuestas de hogares y los datos cualitativos, pueden hacer que el AISP sea más sólido. La investigación académica y las tesis pueden también aportar conocimientos importantes que no suelen existir en los informes oficiales.

Tercero, es útil determinar y edificar la capacidad de las agencias regionales relacionadas con la recopilación de datos y los análisis (tales como oficinas nacionales de estadística, ministerios, universidades, organizaciones de investigación, empresas de asesoría, ONG, etc.) para reunir y analizar datos.

Resolver las limitaciones de los datos del AISP

En muchos países existen serias limitaciones de datos para llevar a cabo el análisis del impacto social y en la pobreza. Algunos o muchos de los datos deseados que se indican anteriormente pueden no hallarse disponibles. En este caso, los elaboradores de políticas y analistas tendrán que estudiar las diferentes opciones que se describen a continuación.

Primero, pueden adaptar el enfoque analítico conforme a los datos que se hallen disponibles. Si la acción de política es urgente y limita seriamente el tiempo disponible para reunir más datos, es posible que se requiera un análisis expeditivo utilizando los datos disponibles limitados. Algunos instrumentos y enfoques en los análisis del impacto social y en la pobreza no requieren un volumen de datos tan grande como otros. Adaptar el enfoque analítico conforme a los datos disponibles, como por ejemplo emplear los datos sobre el uso de tiempo o los datos de grupos de enfoque para crear un modelo de hogar sencillo, puede que sea la mejor opción. Mientras que cualquier tipo de análisis implica realizar suposiciones, el adoptar un procedimiento más corto suele requerir hacer aún más suposiciones para proseguir. El análisis

debe ser claro y transparente al expresar dichas suposiciones. Las técnicas cualitativas, tales como las entrevistas individuales, comunitarias, o de grupos de enfoque, pueden servir para validar las suposiciones e influir el diseño de las encuestas cuantitativas.

Una segunda opción es reunir más datos. Si se han identificado importantes carencias de datos, es posible que sea útil reunir los datos necesarios, ya sean administrativos o de encuestas. A fin de edificar la capacidad nacional y de solidificar el compromiso entre los datos y el análisis, estos esfuerzos de recopilación de datos, cuando posible, deberían ser emprendidos a través de instituciones nacionales, tales como la agencia de estadísticas, los ministerios, las universidades u otros organismos de investigación. Una encuesta nacional de hogares es una gran obra; y pueden requerirse meses para planificar e implementar tal encuesta y analizar los datos que resulten. En la medida de lo posible, es útil identificar las encuestas planeadas de hogares que se deberán distribuir de inmediato y agregar preguntas clave que traten del tema de política actual. Estas preguntas pueden brindar abundantes posibilidades analíticas en el contexto de una auténtica encuesta de hogares.

Alternativamente, existen ahora varios instrumentos de encuestas “estándar” que se pueden utilizar rápidamente para reunir, introducir y analizar datos (por ejemplo, la encuesta Cuestionario de indicador de bienestar núcleo, o CIBN). Las encuestas de evaluación del impacto social, basadas en muestreos intencionales, suelen requerir menos tiempo de respuesta que una encuesta nacional representativa de hogares. Asimismo, según el tema de reforma del que se trate, las encuestas cuantitativas permiten utilizar una muestra intencional (por ejemplo, entre trabajadores de una empresa que proyecta reducir el personal).¹¹ Cuando sea posible, el uso de métodos mixtos, la combinación de enfoques analíticos cualitativos y cuantitativos para triangular los resultados, ayuda a generar hallazgos más robustos y fructuosos. Es posible que en ciertas ocasiones se requiera el uso de datos provenientes de una muestra no representativa para calcular los parámetros así como “adoptar” los parámetros de otros países. Una vez más, expresar claramente las suposiciones (por ejemplo, que dichas elasticidades se aplican a la población en cuestión) será importante en estas instancias. La precaución es necesaria a la hora de realizar genera-

lizaciones que deriven de dicha muestra intencional.¹²

Tercero, los elaboradores de políticas pueden reflexionar de nuevo sobre la decisión de la política o sobre la secuencia o el ritmo de la reforma. Una opción es postergar la decisión de la política hasta que se recopilen los datos adecuados y se realice un análisis completo. Si se selecciona esta opción, se deberán tomar en cuenta los costos de la demora (una decisión de política en sí). Otra posibilidad es implementar la reforma por programas piloto o por fases, para que se pueda seguir el progreso antes de tomar la decisión final de implementar un programa nacional.

Al final, se deberá tomar una decisión táctica sobre cómo proceder basándose en dichas consideraciones. Esta decisión se verá influenciada por el tiempo y los recursos disponibles, lo que a su vez dependerá fundamentalmente de la presión política y económica para tomar acción. En la mayoría de casos, los responsables en las tomas de decisiones no desearán emprender un gran cambio de políticas sin antes bien comprender las implicaciones sociales y de la pobreza de una acción política, particularmente si dicha acción tiene por meta reducir la pobreza. En ciertos casos, no obstante, las imperativas políticas o económicas (como en una situación de crisis) pueden dictar que los elaboradores de políticas se decidan rápidamente. Cuando esto ocurre, será importante emprender un AISP en cuanto sea posible y considerar las medidas de protección de los pobres ante impactos adversos así como el nivel de vulnerabilidad ante serios riesgos (véase la sección sobre medidas de compensación, a continuación).

Resolver las limitaciones de datos del AISP hoy para no que limiten futuros AISP

Cuando las circunstancias dictan que una decisión de política necesita hacerse sin disponer de los datos adecuados, es importante que se tomen pasos para mejorar el conjunto de información con el paso del tiempo. Dado que el AISP es necesariamente un proceso dinámico para formular y ajustar la política basado en un incremento de conocimientos, es también importante establecer una estrategia para reunir los datos necesarios que mejoren las bases de análisis más profundos y futuros (ex ante y ex post) de la pobreza y de los impactos sociales de la política. Dicha estrategia puede diseñarse de tal forma que estimule la capacidad nacional

de recopilación de datos y análisis. Cuando sea posible, la estrategia de recopilación de datos debería vincularse con el calendario de la formulación de la política o de la revisión y reformulación de la misma. En otras palabras, la razón por la que se desarrolla una estrategia para la futura recopilación de datos no es solamente para permitir el seguimiento y la evaluación ex post de una decisión actual de política, sino también para sentar las bases para futuros análisis ex ante. El desarrollo de dicha estrategia es una parte integral del AISP.