

POLÍTICA PÚBLICA COMO POLÍTICA HUMANA: UN PROLEGÓMENO A UN MARCO CONCEPTUAL Y MÉTODO DE ANÁLISIS

PABLO GARCÉS VELÁSTEGUI¹

Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador
Pontificia Universidad Católica del Ecuador
pablo.garces@iaen.edu.ec

La política pública tiene un carácter normativo y causal. Por un lado, propone un estado de cosas deseable, determina qué indicadores deben cambiarse y la dirección del cambio. Por otro, sugiere cómo alcanzar ese estado, establece el camino para ese destino. El enfoque económico ha dominado la política pública conceptualmente, cargando de valor a indicadores de opulencia. Los métodos cuantitativos estadísticos han dominado el estudio de la causalidad, privilegiando la exactitud y el modelo único que mejor se ajusta los datos. Como alternativas, para cada ámbito, este artículo presenta al Enfoque del Desarrollo Humano y Capacidades como un marco conceptual y al Análisis Cualitativo Comparado con Conjuntos Difusos como un método de análisis. El primero se enfoca en el ser humano y su calidad de vida. El segundo permite el estudio de la causalidad coyuntural múltiple. Su combinación en el análisis de la política pública puede contribuir a su efectividad.

Palabras clave: desarrollo humano; enfoque de capacidades; política pública; conjuntos difusos; análisis cualitativo comparado.

1 Profesor Auxiliar del Instituto de Altos Estudios Nacionales del Ecuador y Profesor Auxiliar de la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Experto en política pública y relaciones internacionales con varios títulos de posgrado: Master in Public Administration de la London School of Economics and Political Science (Reino Unido), Master of Public Policy de la Hertie School of Governance (Alemania), Master of Arts in International Relations de la Universität Bremen y Jacobs University Bremen (Alemania).

PUBLIC POLICY AS HUMAN POLICY: A PROLEGOMENON TO A CONCEPTUAL FRAMEWORK AND METHOD OF ANALYSIS

Public policy has a normative and a causal character. On the one hand, it proposes a desirable state of affairs, determines which indicators ought to be changed and the direction of that change. On the other, it suggests how to reach that state, establishes the way to that goal. The economic approach has dominated public policy conceptually, loading opulence indicators with value. Quantitative-statistical methods have dominated the study of causality, privileging exactness and the search for one model of best fit. As alternatives, to each, this article presents the Human Development and Capability Approach as a conceptual framework and Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis as a method of analysis. The former focuses on human beings and their quality of life. The latter allows the study of multiple conjunctural causation. Their combination in public policy analysis can potentially contribute to its effectiveness.

Keywords: human development; capability approach; public policy; fuzzy sets; qualitative comparative analysis

INTRODUCCIÓN LA POLÍTICA PÚBLICA NORMATIVA Y CAUSAL

La ‘política pública’ es un término engañosamente sencillo que inicialmente parece más bien intuitivo. Sin embargo, sus complejidades aumentan en la medida en que profundizamos el análisis. Quizá una forma de facilitar el entendimiento del término es estudiar las partes que lo componen. En este sentido, primero conviene entender lo ‘político’ de la política pública. Una definición específica consensuada no ha sido posible y mucha tinta se ha regado ya en el intento. Sin embargo, en el nivel más básico, se puede entender por política como el proceso mediante el cual grupos humanos establecen la forma en que deciden organizar su convivencia, regular su interacción, en fin, gobernarse (Birkland, 2011). Este proceso es ‘político’ debido a que se lleva a cabo en la esfera pública².

Esto deriva en la segunda parte del término, lo ‘público’. Sin duda, éste está relacionado con el anterior y existe traslape entre los términos. Es decir, no son conceptos mutuamente excluyentes. Al ser un adjetivo, este término califica al ejercicio de esa organización y regulación social. Así, hace referencia al campo de acción de ese gobierno y lo restringe a aquellos asuntos que conciernen a la comunidad. Este punto se aclara si se diferencia lo público de lo privado. La política pública, entonces, hace referencia a lo que una comunidad entiende por asuntos públicos y la manera en que decide regularlos. Lo anterior deja entrever un elemento normativo. El público establece i) qué ha de entenderse por ámbito público; ii) cuál es el resultado de una adecuada regulación de ese ámbito, es decir, qué fin es deseable; y, iii) qué tipo de regulación es deseable o, en otras palabras, cuál es el medio deseable para alcanzar ese fin. Como se puede observar, transversalmente, cada punto establece tácitamente en qué consiste el *bien común*.

Por tanto, al denotar el bien común, al menos en naciones democráticas, la política pública refleja las preferencias sociales de una población en un momento dado. En este sentido, sin importar su naturaleza específica (sea social, ambiental, comercial, de infraestructura, etc.), en última instancia, la política pública procura materializar esas preferencias, que resultan beneficiosas para alguien (*el bien*), usualmente

2 Después de todo, cabe recordar que etimológicamente la palabra política nace del griego *politike*, donde *polis* denota la noción ‘de la ciudad’, ‘del estado’, o incluso ‘del ciudadano’ y *teke* se refiere a ‘el arte’ o ‘la técnica’. Por consiguiente, política se refiere a ‘la técnica que concierne al estado’ o ‘el arte de gobernar a ciudadanos’.

según el criterio de la mayoría de momento (*lo común*). Por tanto, una sociedad democrática tiene la expectativa de percibir los resultados de la política pública. Más aún, presumiblemente, la expectativa es que ese bien común, reflejado la política pública, se traduzca en última instancia en un aporte a la calidad de vida de (un grupo de) seres humanos. Esta es la posición que elabora este artículo. En tal virtud, este artículo aborda la política pública en general y cuestiona los resultados que deberían esperarse.

Quizá es debido a esta normatividad que no existe una definición acordada de lo que es la política pública. Distintos autores la definen de diferente forma. Añadir una definición adicional al ya extenso repertorio existente rebasa el alcance de este artículo. Sin embargo, para propósitos del argumento, conviene sugerir una aproximación más abstracta a la política pública y rescatar un elemento adicional: la causalidad. En este sentido, el aporte de Perret (en Varone, Rihoux y Marx, 2006: 219, traducción del autor) resulta útil cuando afirma que “una política pública puede ser interpretada como una construcción teórica, en el sentido de que implica una representación *a priori* de las medidas implementadas, del comportamiento de los actores, de la secuencia de las medidas utilizadas y de los efectos producidos en la sociedad”. Esta propuesta ayuda a resaltar la naturaleza causal de la política pública. Se estima o asume que ésta sea una causa para la generación de ciertos resultados.

El elemento normativo y el causal están relacionados, en particular el primero está permeado por el segundo, y cada uno merece adecuada atención. Con respecto al primero, como se ha mencionado arriba, la definición de la situación y el cambio deseable ante ella implica decisiones y juicios de valor que, por tanto, reflejan los intereses, preferencias y valores de quienes tienen esa responsabilidad. Stiglitz, Sen y Fitoussi (2010, XIX, traducción del autor) van más allá y son enfáticos cuando establecen que “vemos el mundo a través de lentes no solamente formados por nuestras ideologías sino por las estadísticas que usamos para medir lo que sucede, estas frecuentemente están vinculadas a aquellas”. De esta forma, dependiendo de las definiciones adoptadas, de las unidades de análisis privilegiadas, y de cómo las estudiamos, la política pública puede o no dar los resultados esperados. Asimismo, con respecto a la causalidad, ésta también implica juicios de los actores relevantes. Nuevamente Sen, Stiglitz y Fitoussi (2010, XIX, traducción del autor) ofrecen

lucidez al afirmar que “las teorías que construimos, las hipótesis que probamos y las creencias que tenemos son todas definidas por nuestro sistema de métrica”. Es así que, dependiendo de las asunciones y premisas que se estimen adecuadas para explicar la causalidad de una intervención o política pública, los resultados pueden o no empatar con las expectativas.

Consecuentemente, este artículo discute los dos elementos, primero el normativo y luego el causal. En ambos casos, se presenta el acercamiento convencional y se propone una alternativa para responder de manera más adecuada a lo ‘político’ y a lo ‘público’ de la política pública. Entonces, la primera sección introduce la aproximación conceptual dominante en la política pública, a saber, el enfoque económico, su abordaje unidimensional y su predilección por aspectos monetarios. En contraste, la sección subsiguiente presenta al Enfoque del Desarrollo Humano y Capacidades como un acercamiento que se enfoca en el ser humano y su calidad de vida. De esta manera, se enfatiza en su atención a la diversidad. Con respecto a la causalidad, primero se aborda el método tradicional: el método cuantitativo-estadístico, caracterizado por su orientación hacia las variables y la búsqueda del modelo único que mejor se adapta a los datos. Como alternativa, la sección que le sigue describe el Análisis Cualitativo Comparado con Conjuntos Difusos y elabora sus virtudes al privilegiar el estudio de casos e investigar la causalidad de manera múltiple y coyuntural. En consecuencia, es relevante para el análisis de la política pública en general y resulta particularmente útil en combinación con el Enfoque del Desarrollo Humano y Capacidades. La sección final concluye.

2. EL MARCO CONCEPTUAL CONVENCIONAL: EL ENFOQUE ECONOMICISTA-MONETARIO

Por mucho, el acercamiento dominante a la política pública ha sido el económico. Y es que “la disciplina económica domina la política pública” (Kay 1991, 57, traducción del autor). Así, las nociones de opulencia, las variables monetarias y los indicadores pecuniarios han señalado lo que importa en la pública, lo que merece atención y lo que conviene cambiarse. Este estado de cosas no es sorprendente. Después de todo, la capacidad adquisitiva o el control de recursos son relevante a todo nivel, desde el personal hasta el nacional. Adicionalmente, los conceptos

económicos son relativamente fáciles de observar y convertir en variables e indicadores *operacionalizables*. Esto se debe a que pueden medirse con exactitud y, entonces, permiten la realización de cálculos y operaciones complejas con precisión. No obstante, si éstas resultan ser ventajosas, y quizá resultan intuitivas, es debido al sistema de métrica que utilizamos, que privilegia (es decir, considera deseable, juzga valioso) la búsqueda de la exactitud y precisión. Solamente esto califica como correcto. Lo opuesto, la ambigüedad, la vaguedad, la borrosidad, desde este acercamiento, no es deseable y debe evitarse pues es incorrecto,

En este sentido, la forma tradicional de estudiar y analizar la política pública se ha basado en el análisis de retorno de la inversión y modelos de estudio costo-beneficio. Esta aproximación implica la atención a los recursos dedicados a implementar una intervención y el resultado obtenido de la misma. Probablemente, con el fin de comparar recursos (*inputs*) con productos (*outputs*), siendo que los primeros se expresan en indicadores monetarios, los segundos también se traducen a variables pecuniarias. Más aún, este análisis se aplica a la política pública en general, independientemente de si su naturaleza específica es por ejemplo social (v.g. ¿en cuánto mejora el poder adquisitivo de los beneficiarios de servicios básicos al poder dedicar su tiempo a actividades productivas y cómo esto impacta en el PIB?), ambiental (v.g. ¿cuánto ahorro representa el cambio de tecnología para reducir emisiones y cuánto representa para el PIB?), o de otro tipo. Ciertamente, este estudio resulta informativo y quizá necesario, pero también por demás limitado y por tanto nunca suficiente.

Incluso si se pasa de este análisis a observar a los sujetos de la política pública y su bienestar, desde esta perspectiva las variables convencionales de interés son: la riqueza, los ingresos, el consumo. Sea cual fuere el caso, dentro de este esquema, los objetivos y metas de la política pública, que expresan aquello que se considera relevante y digno de cambio, han sido plasmados predominantemente en indicadores económicos de naturaleza monetaria. Este abordaje no ha estado libre de controversia, particularmente debido a las demandas de la población de percibir resultados en sus vidas, lo que refleja lo ‘público’ así como lo ‘político’ de la política pública.

2.1 Del bien-tener al bien-estar: asunciones

Para justificar esta aproximación, importantes asunciones se han realizado. Probablemente la más importante es la relación que existe entre el ingreso, el control sobre recursos económicos y la calidad de vida. Se asume, desde esta perspectiva, que mayor poder económico o capacidad adquisitiva se traduce en mayor consumo y mayor consumo incrementa la función de utilidad (McGillivray, 2007), que a su vez refleja el bienestar de la gente. Es esto lo que explica en gran medida la supremacía del producto interno bruto (PIB) o también el producto nacional bruto (PNB) como indicador de bienestar y la preocupación con su crecimiento (Alkire y Deneulin, 2010a). Más aún, el uso de este indicador asume que la distribución del ingreso no es problemática o no lo suficiente como para merecer atención. Asimismo, del empleo exclusivo de este indicador como sinónimo de bienestar se deriva que la composición del indicador mismo no es relevante. Es decir, que no importa cómo se genera el ingreso, sólo que se genere ingreso. Finalmente, debido a la naturaleza de estos indicadores, se asume una primacía de la economía formal.

Cada una de estas implicaciones ha sido cuestionada. La evidencia demuestra que puede haber, y en efecto ha habido, crecimiento sin desarrollo o mejoras en la calidad de vida de la gente (Ranis, Stewart y Ramirez, 2000, Clower *et al.*, 1966). Adicionalmente, incrementos en el ingreso no son necesariamente distribuidos adecuadamente dentro de un país o incluso un hogar (sea cual fuere la distribución que se considere deseable, incluso con el uso de escalas de equivalencia). De igual forma, aun cuando se utilizan indicadores *per cápita*, como intento de tomar en cuenta la distribución, sus falencias se mantienen. Así, el asunto de la desigualdad se mantiene invisibilizado. Además, la forma en que se genera ese ingreso puede ser relevante socialmente. Un ejemplo claro de esto es la diferencia entre ingresos producto de actividades ecológicamente responsables e ingresos producto de actividades que desconocen esas y otras preocupaciones relacionadas con la sustentabilidad (Alkire, 2010). Finalmente, el enfoque en la economía formal desconoce actividades fuera del mercado (Klugman, Rodríguez y Choi, 2011) y formas de ingreso que son relevantes especialmente en contextos de desarrollo como la economía de auto subsistencia (Dowrick, 2007) y la economía del cuidado. A pesar

de todas estas deficiencias, el enfoque económico/monetario ha conservado su dominio en el estudio del bienestar (Dasgupta, 2001).

2.2 Conmensurabilidad y valuación

Como corolario, pueden identificarse dos asunciones: conmensurabilidad y valuación. La conmensurabilidad hace referencia a la premisa de que un indicador monetario de poder adquisitivo puede abarcar todas las dimensiones que componen el bienestar o la calidad de vida de las personas. Esto sugiere que una sola cifra puede contener información sobre aspectos de la vida humana que son únicos y presentan bajas correlaciones entre ellos (Nussbaum, 2011; Sen, 1999). Esto se opone a la experiencia humana, que sugiere la inconmensurabilidad entre las dimensiones del bienestar. Indicadores de capacidad de consumo capturan, aún con ciertas limitaciones, solamente una dimensión del bienestar, a saber, el bienestar material. Así, el uso de esta variable para abarcar otras dimensiones es equivalente a confundir bien-estar con bien-tener (Sen, 1985).

La valuación, por su parte, denota que, como se ha mencionado anteriormente, aquello a lo que se presta atención, se le enviste de valor. Si el ingreso es considerado como el indicador que captura el bienestar humano, la política pública reflejará esta asunción y se enfocará en generar cambios (incrementos) en él. Sin embargo, a pesar de todas las limitaciones antes mencionadas, cabe reconocer que el control de recursos tiene valor, pero solo instrumental, no intrínseco (Haq, 2004; 1995; Sen, 1999). Es decir, no es valioso en sí mismo sino exclusivamente por aquellos otros bienes que nos puede permitir alcanzar o realizar. En otras palabras, es solamente un medio para otros fines. ¿Cuáles son estos fines que tienen valor intrínseco? La siguiente sección está dedicada a ese tema.

2.3 Individualismo metodológico y elección racional

Antes de abordar esa discusión, sin embargo, resulta pertinente discutir el fundamento analítico que sostiene este abordaje, a saber, el individualismo metodológico y la elección racional. El primero establece que “los fenómenos sociales son nada más y nada menos que la suma de las acciones individuales que los constituyen” (Andresen 2004, 116, traducción del autor). Por tanto, éste es un

acercamiento ontológico y, a pesar de posibles variantes debe ser considerado como tal (Andersen, 2004). Es decir, según esta perspectiva, lo único que existe son los individuos y sus características. La sociedad, desde esta perspectiva, está constituida única y exclusivamente por individuos y, por tanto, no es más que la suma de individuos y sus propiedades. En consecuencia, todas las propiedades y entidades sociales pueden identificarse si se las reduce a las de los individuos y sus propiedades (Robeyns, 2008).

De esta posición se deriva también un enfoque epistemológico. Esto implica que “todos los fenómenos sociales deben ser explicados entera y exclusivamente en términos de individuos y sus propiedades” (Bhargava, 1992, 19, traducción del autor). En estricto sentido, esto es precisamente lo que propone el individualismo metodológico. Por tanto, se lo conoce también como individualismo explicativo (Robeyns, 2005).

En tal virtud, el enfoque economicista aborda el estudio del bienestar asumiendo que éste es un rasgo del individuo y que depende exclusivamente de características del individuo. Al enfocarse en indicadores monetarios como el ingreso (u otras características propias del individuo) se omite la influencia de aspectos del entorno social, cultural e incluso físico.

La elección racional, por su parte, es una teoría sobre la conducta humana. Aunque existen distintas nociones sobre lo que propone esta teoría, parece existir coincidencia en que al menos establece tres principios: i) los seres humanos son maximizadores de su utilidad; ii) los seres humanos tienen preferencias bien establecidas; y, iii) en caso de conflicto con respecto a sus preferencias, los seres humanos cuentan con acceso a toda la información relevante y tienen la capacidad para procesarla para identificar una opción óptima (Camerer et al., 2003).

En este sentido, el enfoque economicista ha reducido el bienestar a indicadores monetarios por la asunción de que los seres humanos, al ser racionales, buscan maximizar su utilidad. La implicación es doble. Por un lado, la teoría de elección racional denota un ser humano egoísta que persigue únicamente aquellos fines que le benefician directamente. Es decir, la utilidad es descrita como beneficio propio. Por otro lado, al fundamentarse en esta teoría el enfoque tradicional asocia

utilidad con opulencia. Esto se debe a que se asume que la utilidad es maximizada en la medida en que incrementa el ingreso (o el consumo) pues se satisfacen más necesidades, preferencias y se cuenta con mayor poder adquisitivo, que se asume implica un acceso a más y mejores opciones.

2.4 La alternativa: el enfoque del desarrollo humano y capacidades

La insatisfacción con el acercamiento convencional ha promovido la elaboración de alternativas. Quizá la más influyente en las últimas décadas, tanto en espacios académicos como en prácticos, es el Enfoque del Desarrollo Humano y Capacidades (EDHC). Este es el fruto del trabajo de varios académicos liderados por la obra pionera de Amartya Sen. La propuesta de Sen (1999; 1985) se centra en el ser humano y los aspectos relevantes a su vida. Esto implica ubicar el foco del análisis en aquellas cosas que tienen valor intrínseco, es decir, que son valiosas en sí mismas, en lugar de aquellas que sólo tienen valor instrumental. De esta forma, para la política pública esta propuesta implica un paso de los medios a los fines de la experiencia humana. Consecuentemente, en lugar de valorar indicadores monetarios, al estudiar los resultados de la política pública, independientemente de su naturaleza específica, el enfoque de las capacidades privilegia dimensiones de la calidad de vida de las personas. Al hacerlo les enviste de valor y hace que sea funcional a ellos. La contribución de Sen puede elaborarse en torno a tres ámbitos: dimensiones y objetivos, aspectos del ser humano y pluralidad de la experiencia humana.

3. DIMENSIONES Y OBJETIVOS: MÚLTIPLES FUNCIONAMIENTOS Y CAPACIDADES

El enfoque de las capacidades, para abarcar los aspectos intrínsecamente valiosos de la vida de las personas, amplía el espacio de información requerido. Para esto observa las dimensiones que la gente valora y tiene razón de valorar (Sen, 1999). Ámbitos como la educación, salud, auto estima, expresión, participación social, etc. ilustran este acercamiento. Esto hace que el enfoque sea multidimensional. Esta es una característica relevante pues las personas pueden ser, y usualmente son, ricas en una dimensión y pobres en otra. Ejemplos son: una persona con altos ingresos

económicos, pero que sufre de una enfermedad crónica, alguien con mucha educación, pero con baja autoestima o alguien con mucho talento musical, pero con escasos recursos. De esta forma, el enfoque de capacidades procura hacer justicia a la complejidad de la experiencia humana (Haq, 2004; 1995).

Reconocer el valor intrínseco de cada dimensión significa aceptar su incommensurabilidad. Ninguna dimensión puede ser plenamente sustituida por otra (Nussbaum, 2011). Es decir, bajos niveles en una dimensión (v.g. salud), no son necesariamente compensados con altos niveles en otras, (v.g. elegir y ser elegido). Esta es una directa oposición al enfoque monetario que al ser unidimensional asume que altos niveles de ingresos compensan bajos niveles en otras dimensiones. No obstante, el enfoque de capacidades no descarta el papel del bienestar material o económico. Al contrario, lo reconoce, pero solamente como una dimensión más y con valor instrumental únicamente. El mejor reflejo de esto es el Índice de Desarrollo Humano, producto del trabajo del enfoque de capacidades, particularmente en la metodología utilizada en su construcción a partir de 2010 (véase Garcés, 2014; Klugman, Choi y Ramirez, 2011).

Estas dimensiones pueden verificarse en dos aspectos: funcionamientos y capacidades. Funcionamientos hacen referencia a los logros ya alcanzados en ciertas dimensiones (Sen, 1999). Ser alfabeto, participar de las decisiones de la comunidad, haber sanado de una enfermedad son algunas ilustraciones. En este sentido, funcionamientos son los seres, estares y haceres que una persona valora y tiene razón de valorar y que se han conseguido. En otras palabras, funcionamientos denotan la vida que vivimos. Capacidades, a su vez, hace referencia a la totalidad de funcionamientos disponibles para una persona, de entre los cuales ella elige y los transforma en logros alcanzados. En otras palabras, capacidades son todos los seres, estares y haceres posibles para una persona, que ella valora y tiene razón de valorar. Así, las capacidades son un vector de logros (Sen, 1999). Por esta razón, capacidades denota la noción de libertad de vivir las vidas que deseamos. Es por esto que Sen (1999) arguye que el desarrollo no es económico, ni es utilidad, sino libertad.

Al discutir libertades, Sen (1999) diferencia entre libertades de oportunidad y libertades de proceso. Las primeras hacen referencia a facilidades que tenemos para alcanzar aquellos funcionamientos que valoramos (v.g. libertad de asociación, de

emprender). Las segundas son aquellas que se aseguran de que el proceso en que se llevan a cabo las cosas sea adecuado (v.g. equidad, sustentabilidad). Una ilustración puede ser útil en este sentido: mientras poder ser asalariado es una libertad de oportunidad, vivir en una sociedad donde hombres y mujeres perciben igual salario por igual trabajo es una libertad de proceso. A la luz de esta perspectiva, una política pública *humana* debe procurar la expansión de funcionamientos e, idealmente, capacidades en una variedad de dimensiones.

¿Cuáles son las dimensiones relevantes? Sen (1999) no establece una lista que aplique a toda situación. Esta es una elección expresa. Desde esta perspectiva, las dimensiones que deben privilegiarse deben ser el producto de un acuerdo público. Por tanto, dependerá de las preferencias (valores) de todos los involucrados. Por esta razón, el EDHC resalta lo ‘político’ y lo ‘público’ de la política pública³.

3.1 Aspectos del ser humano: bienestar y agencia

Los objetivos valorados en la vida de una persona pueden hacer referencia al bien propio o al de alguien o algo más. En este sentido, el EDHC distingue el bienestar de la agencia. Bienestar es la persecución y consecución de objetivos que benefician a la persona misma (Crocker y Robeyns, 2009; Robeyns, 2005; Sen, 1999). Ejemplos pueden ser educarse, ejercitarse, gozar de vacaciones. En este sentido pueden entenderse como ‘enfocados a uno mismo’. Agencia, a su vez, hace referencia a la persecución y consecución de objetivos que benefician a terceros⁴ (Alkire, 2009; 2007; 2005; Sen, 1999). Ilustraciones pueden ser realizar actividades de voluntariado, brindar servicios sin paga. Por tanto, esto puede entenderse como altruistas o ‘enfocados a otros’. La distinción es importante pues en ocasiones estos objetivos pueden contraponerse. Por ejemplo cuando una persona realiza una huelga de hambre por alguna causa, o una madre o padre sacrifica su nutrición por alimentar a sus hijos. Además, la diferenciación es pertinente pues permite visibilizar

3 En su contribución al EDHC, Martha Nussbaum (2011; 2001) sugiere una lista de capacidades que todos los países deberían incorporar en sus constituciones. En este sentido, se distancia del espíritu del trabajo de Sen.

4 La literatura presenta una ambigüedad al discutir la agencia. Mientras Sen (1999) en ocasiones la utiliza en un sentido más amplio sugiriendo la idea de ‘generar cierto cambio en el mundo’, en otras (Crocker y Robeyns 2009) se reduce esta noción a una noción de ‘acción enfocada a otros’. Para efectos de esta discusión, me refiero exclusivamente a esta última.

la riqueza de la motivación y acción humana, en oposición a la asunción exclusiva del egoísmo maximizador de utilidad (a veces ilustrado) del modelo racional.

Esta discusión sugiere que bienestar y agencia pueden evidenciarse en funcionamientos y en capacidades (véase tabla 1). Los logros de bienestar son los seres, estares y haceres ya alcanzados por una persona en pro de sí misma y las capacidades de bienestar son el conjunto de los funcionamientos de bienestar disponible para ella. Los logros de agencia son los seres, estares y haceres ya alcanzados por una persona que están dirigidos a terceros y las capacidades de agencia son el conjunto de los funcionamientos de agencia posibles para ella. En consecuencia, una política pública *humana* debe incluir consideraciones para el goce y realización de las cuatro.

Tabla 1 Matriz que ilustra la relación entre funcionamientos y capacidades con bienestar y agencia

| | Funcionamientos | Capacidades |
|------------------|------------------------|-------------------------|
| Bienestar | Logros de bienestar | Libertades de bienestar |
| Agencia | Logros de agencia | Libertades de agencia |

FUENTE: CROCKER Y ROBEYNS (2009)
ELABORACIÓN PROPIA

3.2 Pluralidad en la experiencia humana: factores de conversión

Sean funcionamientos y capacidades de bienestar o de agencia, la conversión de recursos a ellos no es directa sino mediada. Distintos factores afectan la habilidad que una persona tiene para gozar de libertades y/o alcanzar logros. Distintas características personales o del entorno pueden facilitar (Hvinden y Halvorsen, 2017) o dificultar la mejora de la calidad de vida de la gente (Robeyns, 2005). En este sentido, el enfoque de capacidades identifica lo que denomina como factores de conversión, que pueden ser internos o externos (Sen, 1999). Los primeros hacen referencia a rasgos personales como nivel de educación, estado de salud, género, edad. Los segundos se refieren a características del contexto en que se una persona

se encuentra como leyes e instituciones sociales y culturales e incluso rasgos del medio ambiente.

La implicación para la política pública es evidente pues se visibiliza que la misma cantidad de recursos o la misma intervención o política pública puede generar distintos resultados para distintas personas debido a sus características personales y las de su contexto. Concomitantemente, esto implica que el mismo resultado esperado de una política pública puede alcanzarse de varias maneras.

Cabe insistir en que la propuesta de este artículo es que esto puede y debe aplicar a todo tipo de política pública. La intuición que sostiene esta propuesta es que sin importar si se trata de la concesión de una carretera, la suscripción de un acuerdo comercial, la reducción de un subsidio, la construcción de una hidroeléctrica o una refinadora de combustible u otra política pública, ésta debe evaluarse ulteriormente en términos de los efectos en la calidad de vida de las personas. En naciones democráticas, difícilmente podría argumentarse algo en contrario.

Individualismo ético y agencia más allá de la elección racional

Así, la atención a la complejidad humana y su pluralidad implica un distanciamiento del abordaje analítico convencional sustentado en el individualismo metodológico y la teoría de la elección racional. Con respecto al primero, el reconocimiento de factores de conversión evidencia la importancia que brinda esta perspectiva al entorno y cómo éste contribuye a explicar no solamente fenómenos sociales (colectivos) sino que ayudan a explicar al individuo mismo y su agencia. El rechazo al individualismo metodológico es, entonces, evidente.

Sin embargo, el EDHC presenta un individualismo. Esto se debe a que el individuo, no el hogar, la familia o una comunidad, es el sujeto de última importancia en evaluaciones de situaciones sociales (como el análisis de la calidad de vida). Utilizar una unidad colectiva obscurecería ese análisis. En este sentido, el individualismo del EDHC es ético, pues presenta al individuo como “la unidad de preocupación moral” (Robeyns, 2008, 90, traducción del autor). Por tanto, este individualismo no debe confundirse con uno metodológico u ontológico.

Con respecto a la teoría de la elección racional, su distanciamiento también resulta conspicuo. Debido a que esta teoría busca explicar la toma de decisiones, dada cierta función de utilidad, puede ser aplicable en ciertos contextos, pero no en otros (Andresen, 2004). La atención del EDHC a la diversidad se evidencia en el reconocimiento de que las personas pueden tener razón de escoger una variedad de seres y haberes o vidas. Y esto incluye aquellas que no necesariamente aportan a la utilidad del individuo, entendida como beneficio propio. Es decir, incluye opciones altruistas, desinteresadas, que procuran beneficios ajenos y que pueden inclusive atentar en contra de la utilidad propia.

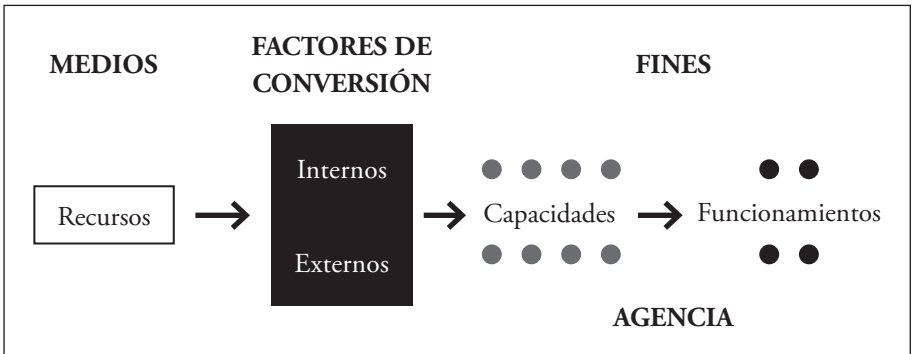
A pesar de este doble distanciamiento de la convención, ejercicios, como se argumenta abajo, aplicaciones empíricas del EDHC se han enmarcado dentro de esta tradición. Esto explica, al menos en parte, la común utilización de instrumentos cuantitativos y el formato estadístico para evaluar políticas y programas (véase Favarque en Zimmermann, 2006). En gran medida, esto responde a la elegancia matemática que modelos generados a partir de estas premisas pueden generar. Como establece Kydd (2008, 424, traducción del autor):

Si la sociedad está compuesta de individuos libres actuando en búsqueda de sus intereses individuales y compartidos, y el mundo es comprendido mediante la creación de modelos matemáticos que clarifican sus funcionamientos internos, entonces es razonable que la sociedad sea investigada mediante el estudio de modelos matemáticos de electores individuales, actuando aisladamente, en pequeños grupos y en grandes números.

No obstante, como se puede inferir del argumento elaborado hasta aquí, a pesar de su creciente sofisticación y utilidad en varios ámbitos, estos métodos y técnicas contrastan con la propuesta del EDHC pues sus fundamentos oscurecen la complejidad de la experiencia humana. Al hacerlo, los análisis y evaluaciones de situaciones sociales en general pueden presentar considerables limitaciones. Esto es particularmente importante en el estudio de la efectividad de la política pública.

Estudiar efectividad es analizar causalidad. Por tanto, en las siguientes dos secciones se aborda el método convencional y se presenta una alternativa. El primero ha dominado aplicaciones empíricas del EDHC, como ha dominado el análisis de la política pública, pero ha evidenciado notorias limitaciones en este ejercicio. En este contexto, el segundo constituye una propuesta que facilita una aplicación más rica del EDHC para la política pública.

DIAGRAMA 1 Ilustración de la propuesta Enfoque de las capacidades



ELABORACIÓN PROPIA

4. EL MÉTODO CONVENCIONAL: EL MÉTODO CUANTITATIVO/ESTADÍSTICO

En la política pública explicar un fenómeno de interés es de la mayor importancia. Esto implica determinar qué funciona, qué no, cómo funciona y bajo qué circunstancias. Por consiguiente, en esta discusión ‘explicar’ debe entenderse como *erklären*, es decir, en su noción más básica y amplia, como el estudio de causas y consecuencias. Lo que, a su vez, resalta la importancia que tiene para la política pública teorizar adecuadamente los motivos y efectos de la intervención. En este contexto, esta sección discute lo que pueden considerarse como los principales supuestos, características e implicaciones del método dominante para el estudio de causalidad. La elaboración es necesariamente breve y principalmente conceptual, pero para propósitos de este artículo, se espera que también suficientemente

específica para establecer una adecuada comparación con el método alternativo presentado en la sección que le sigue.

El acercamiento al desafío que presenta estudiar causalidad se ha llevado a cabo principalmente mediante herramientas ya establecidas, que han demostrado su utilidad para este objetivo, a saber, los métodos cuantitativos y estadísticos. Presumiblemente, como se sugirió arriba, esto puede responder, al menos en parte, a la influencia que tienen nuestros sistemas de métrica en los métodos e incluso teorías que utilizamos. Esto es comprensible a la luz de los resultados que su empleo ha brindado. En las ciencias naturales, la medición (la traducción de conceptos a números) exacta y los cálculos matemáticos precisos que ella facilita han resultado ser extraordinariamente efectivos para explicar todo tipo de fenómenos (Garcés, 2016). La búsqueda de exactitud y precisión ha permitido identificar con certeza sus causas facilitando así también su predicción. Esto ha sido considerado equivalente al ‘descubrimiento de las leyes que gobiernan la naturaleza’. El éxito de este método en las ciencias naturales ha motivado su aplicación en las ciencias sociales. En este sentido, aplicando las contribuciones de los métodos de las ciencias naturales, se ha procurado estudiar regularidades y patrones en el mundo social (Rosenberg, 2012).

El interés es poder realizar inferencias de lo observado a lo no observado. El proceso de generación de política pública hace eco de esto, particularmente en aquella ‘basada en la evidencia’, considerada actualmente una buena práctica en este ámbito. Y es que la evidencia por definición denota los hallazgos de un hecho consumado y, en consecuencia, la política pública basada en esa evidencia, asume cierta (sino plena) generalización de los hallazgos correspondientes a un caso observado, a uno no observado y por observarse. De ahí que es necesario estudiar el proceso mediante el cual el método convencional establece afirmaciones de causalidad generalizables.

En primer lugar, una orientación hacia variables caracteriza a este acercamiento. Variables son categorías que, como su nombre indica, capturan la variación en una característica de interés entre sujetos, participantes o casos. Esta variación es representada numéricamente. Usualmente el interés por información traducible

a números se constata desde la fase de recolección de datos hasta la fase de análisis de datos. En este sentido, Bryman (1984:77, traducción del autor), establece:

La encuesta social es típicamente considerada como el instrumento preferido de investigación dentro de esta tradición porque aparentemente puede adaptarse a [preocupaciones relacionadas con objetividad, replicabilidad y causalidad]. A través de preguntas en cuestionarios los conceptos pueden operacionalizarse; la objetividad se mantiene mediante la distancia entre el observador y el observado junto con la posibilidad de revisiones externas del cuestionario; repeticiones pueden llevarse a cabo al emplearse el mismo instrumento de investigación en otro contexto; y el problema de la causalidad ha sido aminorado por la aparición del análisis de trayectorias y otras técnicas relacionadas con la regresión, para las que las encuestas resultan muy adecuadas.

La cuantificación de conceptos es necesaria para valerse del poder de la estadística, tanto descriptiva como inferencial. La primera busca resumir de manera sucinta la información contenida en la distribución de una variable o incluso en la relación entre variables. Ejemplos son las medidas de tendencia central (media, mediana, moda), dispersión (v.g. desviación estándar, rango) y correlación, que constituyen la base para los ejercicios más complejos. La estadística inferencial, por su parte, implica sacar conclusiones de las características de una población sobre la base del análisis de una muestra, realizar predicciones y probar hipótesis (Moses y Knutsen, 2012), empleando herramientas como las pruebas de significancia, los intervalos de confianza y regresiones.

La cuantificación, sin embargo, no es igual para todas las variables. Existen varios tipos de variables (categóricas o continuas) y distintos niveles de medición (nominal, ordinal, intervalo, ratio). Lo que todas tienen en común es que capturan toda la variación en una categoría, es decir, toda la distribución de datos correspondiente a un concepto operacionalizado. Por otra parte, la distinción es importante porque sea para la estadística descriptiva, inferencial o análisis de asociación (o causalidad), técnicas diferentes aplican para tipos de variables diferentes (Meier *et al.*, 2009).

Estudiar causalidad, en términos simples, implica poder predecir el valor en la variable de interés si se conoce el valor de otra. Más específicamente, se busca identificar la(s) variable(s) independiente(s) (X) o *explanans* que expliquen la variación en la variable dependiente (Y) o *explanandum*. La lógica detrás de esta empresa es la co-variación. Es decir, la noción de que cambios en una variable están relacionados con cambios en otra. La estrategia empleada por excelencia es el análisis de regresión, “el caballo de trabajo de la estadística de las ciencias sociales modernas” (Moses y Knutsen, 2012, 81, traducción del autor).

Si bien la regresión estudia asociación, no causalidad *per se*, pues la regresión no es suficiente para ello, la causalidad sólo puede verificarse entre variables que están asociadas, de ahí que la asociación es necesaria para la causalidad. En tal virtud, hablar de causalidad en el método estadístico es hablar de regresión. Existen varias versiones de esta técnica, no obstante, su denominador común es su lógica, que se basa en encontrar el modelo que mejor se adapta a la información de las variables utilizadas. En su versión más simple, la regresión lineal simple (o bi-variable) de cuadrados ordinarios mínimos permite estudiar cómo cambios en la variable independiente están relacionados con cambios en la variable dependiente. Gráficamente esto se constata en un eje de coordenadas donde se establece la relación o correspondencia de los valores de la variable independiente con los valores respectivos en la variable dependiente y se calcula la curva que reduzca al máximo las distancias verticales entre la curva y los distintos puntos marcados por esa correspondencia. En este ejercicio puntos extremos que se alejen del patrón general (*outliers*) son problemáticos pues reducen el poder explicativo del modelo y deben atenderse (y, de ser el caso, eliminarse).

La regresión multivariable es probablemente más útil para el estudio de asociaciones y causalidad al incluir más de una variable independiente o *explanans* en el modelo. En este sentido, sigue un procedimiento similar que el descrito anteriormente, sin embargo, algunas diferencias son relevantes. La inclusión de variables adicionales provoca que se calcule el efecto de cada variable de acuerdo a los subgrupos definidos por las demás variables, lo que demanda mayores cantidades de casos para mayor número de variables. Además, es importante enfatizar que en este ejercicio se asume que cada variable independiente adicional es independiente de las demás. Si esta premisa no se cumple, el resultado del ejercicio puede

ser erróneo. Concomitantemente, se asume que cada una tiene un efecto discreto e ‘independiente’ sobre la variable dependiente (aún si se asume un efecto causal probabilístico en lugar de determinístico). Por esto la lectura de un modelo, al referirse al efecto de una X en particular (por ejemplo x_3), se especifica que ‘se controla por otra u otras’, es decir, se habla exclusivamente del efecto de la variable X de interés (x_3) sobre Y. El modelo, no obstante, consiste en la representación única de las variables independientes que explican la variación en la dependiente. En consecuencia, esta operación resulta útil cuando la expectativa es que existe un solo camino para el resultado de interés, o un medio para un fin.

Este análisis demanda un estricto proceso que garantiza su rigor. Este requiere establecer en primer lugar una hipótesis, que refleja la intuición que guía la investigación, a ponerse a prueba. Después, se define la población de observaciones relevantes más amplia posible (Ragin, 1987). Esta definición no puede llevarse a cabo en función del resultado de interés pues, como se ha visto, la regresión depende la existencia de variación en las variables estudiadas y, por tanto, ésta es una práctica inaceptable denominada ‘seleccionar en la variable dependiente’. Una vez que la población ha sido definida, se considera fija.

Si por distintas razones esa población no puede estudiarse directamente, se estima una muestra que debe ser representativa de ella. Una muestra o población amplia tiene varias virtudes. Por un lado, la cantidad de observaciones permite realizar pruebas más demandantes. Mientras más variables independientes existen, más grande debe ser la muestra/población. Por otro lado, en principio, a mayor muestra/población mayor alcance de los hallazgos del análisis, es decir, mayor generalización, debido a que ella es considerada como homogénea en cierto aspecto y heterogénea en otros. Para la política pública, esta característica es relevante pues permite trasladar las lecciones de un escenario a otros, bajo el supuesto de que se consideren análogos. “Consecuentemente, el papel de la estadística moderna, es crecientemente asociado con intentos de inferir más allá de los datos a algo (leyes, teorías, hipótesis) que no es observado directamente” (Moses y Knutsen, 2012:83, traducción del autor).

Probablemente ninguna ciencia social tiene tanta influencia de estos métodos como la economía y ésta ha probado ser la disciplina más influyente en la política pública (Thaler, 2016). Como se ha mencionado anteriormente, esto puede explicar la atención tradicional que han recibido variables económicas e indicadores monetarios en la política pública. No obstante, incluso cuando el foco de estudio cambia, como en el caso del enfoque de capacidades, de los recursos disponibles a los seres humanos y su calidad de vida, la influencia de los métodos se mantiene. Por mucho, los métodos cuantitativos han dominado las aplicaciones empíricas del EDHC (Farvaque en Zimmermann, 2006). Presumiblemente, al menos en parte, esto se debería a que Amartya Sen es por formación economista y por esa razón sus contribuciones han recibido esta influencia y han sido dirigidas principalmente a esa audiencia.

La influencia que el sistema de métrica y métodos tienen en cómo entendemos el mundo puede dar cuenta de las limitaciones en aplicaciones del EDHC. Esta propuesta es ambiciosa y ha sido descrita como un marco conceptual demandante de información debido a su naturaleza multidimensional, dependiente del contexto, contrafáctica y normativa (Comim, 2001). Sen (1999) ha reconocido los desafíos que implica una aplicación de su contribución y ha aceptado que en ocasiones se deba recurrir a ‘compromisos prácticos’. Uno de los principales ejemplos en este sentido ha sido concentrarse en funcionamientos en lugar de capacidades, toda vez que cuando estos logros son alcanzados, son también observables, mientras que en las capacidades no ocurre lo mismo.

Otro compromiso, y el que procura atender este artículo, está relacionado con la atención a la *diversidad*. Como se ha visto, el método convencional ha probado ser muy útil para ciertos ejercicios, particularmente cuando se supone (y espera) que existe solamente un camino causal para la realización de un resultado y objetivo de interés. Sin embargo, esta asunción no refleja uno de los principales aportes del enfoque de capacidades para la política pública, en su movimiento de los medios a los fines, a saber, la pluralidad humana y la multiplicidad de contextos. Es decir, la posibilidad de varias causas para la misma consecuencia.

4.1 La alternativa: Análisis Cualitativo Comparado con Conjuntos Difusos

Cuando se abandona la asunción de que existe sólo un camino para el resultado y se asume la premisa opuesta para la evaluación de la política pública, métodos alternativos se vuelven necesarios. En este caso, a la luz de la propuesta del EDHC, como punto de partida resulta razonable esperar que existan varios posibles caminos para alcanzar el mismo resultado. Estas metas reflejan los niveles mínimos deseables que una sociedad considera en cierta dimensión para cierto grupo. Sin embargo, aunque los grupos sujetos a la política pública comparten al menos una característica en común (v.g. personas de la tercera edad, habitantes en zona de desastre, mujeres embarazadas, personas con discapacidad), difícilmente se puede asumir homogeneidad *per se* en la población. Esta diversidad se ve exacerbada si se toma en cuenta la variedad de contextos en los que los miembros de esa población se encuentran. Por consiguiente, partir de la asunción de que existe un único camino hacia la consecución de cierto objetivo resulta cuestionable. Por el contrario, probablemente es más razonable reconocer la heterogeneidad de las personas y sus circunstancias y asumir que pueden existir varios caminos hacia el mismo objetivo. Este punto de partida puede hacer más efectiva la política pública.

En este sentido, se requiere un método que permita estudiar esa causalidad múltiple. En la presente sección se presenta al Análisis Comparativo Comparado con Conjuntos Difusos (fsQCA, por sus siglas en inglés) como una alternativa plausible. Para esto, toda vez que el método se basa en teoría de conjuntos, primero se abordan los conjuntos difusos y luego se desarrolla el QCA.

4.2 Conjuntos clásicos y difusos, lógica clásica y difusa

En su noción más simple, los conjuntos son grupos o colecciones de elementos definidos en función de cierta característica. Así, de un universo de observaciones se puede diferenciar con claridad aquellas que pertenecen o no a cierto conjunto, sobre la base de un rasgo determinado. La membresía se realiza con la asignación de valores según una lógica binaria, a saber, 1 para indicar que la observación tiene plena membresía y 0 para indicar que la observación no tiene membresía (Ragin, 1987). A estos se les llama conjuntos *clásicos* y se rigen a la lógica clásica de conjuntos. Mediante este proceso, se puede establecer diferencias de tipo, es

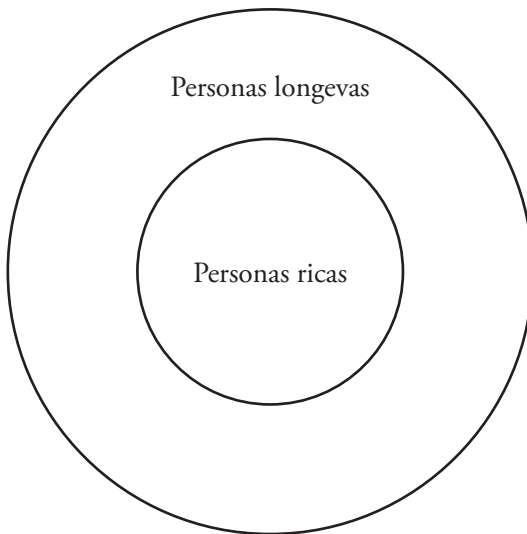
decir cualitativas, en los conceptos representados (pertenencia o no pertenencia) (Ragin, 2000).

Precisamente esta diferenciación es una ventaja para abordar conceptos sociales. Mientras en los métodos convencionales una variable (de intervalo) contiene toda la información de una característica, con el uso de conjuntos se necesitan al menos dos conjuntos (Ragin, 2000). Por ejemplo, si se cuenta con las personas de una sociedad como universo y la variable de interés es la riqueza capturada por el ingreso, según el acercamiento dominante, para identificar a las ‘personas ricas’ y las ‘personas pobres’ basta con ordenar las observaciones conforme la variable de interés. Es decir, observar la distribución del ingreso. Si el orden es ascendente, de menor a mayor, las primeras personas serán las ‘personas más pobres’ y las últimas serán las ‘personas más ricas’. Sin embargo, este ordenamiento no permite diferenciar estrictamente a las ‘personas ricas’ de las ‘personas pobres’, al menos no en la ausencia de cortes para cada una. Si se emplea la lógica de conjuntos, esta distinción se facilita pues el ejercicio parte de establecer esos cortes. Para esto se deben establecer dos puntos de corte en el ingreso: uno debajo del cual se considere que el ingreso es suficientemente bajo como para calificar a las personas que lo perciben como ‘pobres’ y otro sobre el cual se considere que el ingreso es suficientemente alto como para calificar a las personas que lo perciben como ‘ricas’. Como se ha mencionado, esto enfatiza una diferencia de carácter cualitativo. En tal virtud, a cada observación le corresponde un valor en cada conjunto: 1 en el conjunto al que pertenece y 0 en el conjunto al que no pertenece.

Utilizar conjuntos para representar conceptos de las ciencias sociales y la política pública puede ser muy útil debido al menos a dos virtudes: la posibilidad de establecer relaciones no identificables en métodos tradicionales y la posibilidad de capturar ambigüedad. Con respecto a la primera, una ilustración resulta informativa. Si al ejemplo anterior se añade la variable ‘esperanza de vida’ y se encuentra que “las personas ricas tienen vidas largas”, esto sugiere relación entre el ingreso y la longevidad. Un análisis convencional de una población con la información relevante demostraría probablemente una correlación, idealmente estadísticamente significativa. Difícilmente se puede extraer mayor información solamente con el método convencional.

En este sentido, el uso de teoría de conjuntos puede ser enriquecedor. Desde esta perspectiva, la frase sugiere dos conjuntos: por un lado, las personas con cierto nivel de ingresos y, por otro, las personas con ciertos años como esperanza de vida. Al estudiar la relación entre estos conjuntos se puede considerar que uno es al menos parcialmente un subconjunto del otro. Las personas ‘ricas’ son un subconjunto de las personas ‘con vidas largas’ (véase diagrama 1). Es decir, si bien todas las personas con cierto nivel de ingresos tienen largas vidas, existen personas longevas que no tienen ese nivel de ingresos. La implicación es que existen personas con otras características que llegan a tener alta esperanza de vida. Esta relación y sus implicaciones son importantes para la política pública y no podría evidenciarse con el método dominante.

DIAGRAMA 1 Ilustración de la relación entre ‘personas con altos ingresos’ y ‘personas longevas’ representadas como conjuntos



ELABORACIÓN PROPIA

Con respecto a la segunda virtud, la posibilidad de capturar la ambigüedad intrínseca de algunos conceptos, el ejemplo de la opulencia es útil. Al observar la distribución del ingreso, podemos reconocer que las categorías ‘rico y ‘pobre’

difícilmente reflejan la realidad social de manera adecuada. Por ejemplo, si tomamos como punto de corte para definir pobreza la conocida medida de 2 dólares al día, ¿podríamos afirmar que una persona con ingresos de 2.01 dólares o 2.05 o 2.10 dólares al día, *ceteris paribus*, tiene un ingreso fundamentalmente (cualitativamente) distinto al de la línea de pobreza como para calificarlo de ‘no pobre’? El abordaje convencional basado en variables, así como la lógica clásica de conjuntos, permiten sólo esa conclusión y a toda persona con ingresos superiores a 2 dólares al día (sea 2.05 o 5 o 100) no se consideraría pobre y, en el caso de conjuntos clásicos, se le asignaría el valor 0 en el conjunto de ‘personas pobres’ pues no pertenecerían a él. Así, este tratamiento es claramente limitado pues es evidente que existe una variación en la transición de estados cualitativos (v.g. de pobres a ricos).

Más aún, la variación se verifica incluso dentro de un estado cualitativo, dentro de cada conjunto. Es decir, existen personas más ricas que otras y más pobres que otras. Y es que una persona que gana 1.99 dólares al día no es igual de pobre que aquella que percibe 0.99 dólares al día, *ceteris paribus*. Sin embargo, al seguir la lógica binaria y asignar solamente los valores de 0 y 1 para marcar no pertenencia o plena pertenencia, toda esa potencialmente valiosa información, se pierde.

Dentro de la teoría de conjuntos, para capturar esa complejidad, existen los conjuntos *difusos* y la lógica *difusa*. Así, “[u]n conjunto difuso es un conjunto continuo que ha sido calibrado cuidadosamente para indicar grados de pertenencia” (Ragin, 2000, 154, traducción del autor). Estos permiten reconocer niveles de variación en la membresía de casos. Es decir, la transición desde el valor 1 al valor 0 se realiza de manera gradual. Los conjuntos difusos permiten visibilizar la pertenencia parcial de los casos en determinados conjuntos (Smithson y Verkuilen, 2006). De esta forma no solamente permiten establecer diferencias de tipo (cualitativas) sino también variación en grado (cuantitativas) (Ragin, 1987).

Adicionalmente, los conjuntos difusos permiten la inclusión de una distinción cualitativa adicional con la inclusión del valor 0.5, o punto de máxima ambigüedad (Ragin, 2000). La importancia de este valor radica en reconocer que todos los valores superiores indican que la observación se encuentre más dentro del conjunto que fuera, pero no totalmente dentro de él, mientras que los valores inferiores

corresponden a observaciones que se encuentran más fuera que dentro del conjunto, pero no totalmente fuera de él.

Cabe precisar, no obstante, que los conjuntos difusos y clásicos no son mutuamente excluyentes. De hecho, en ejercicios empíricos se puede trabajar con ambos simultáneamente. Y es que los conjuntos clásicos pueden verse como una variedad de conjuntos difusos para conceptos en donde solamente dos valores son necesarios (Ragin, 2000; véase tabla 2).

El establecimiento de pertenencia en los conjuntos difusos no es mecánico sino deliberado (Ragin, 2008). A diferencia de las variables en métodos tradicionales, que siguen medidas de tendencia central y dispersión (Ragin, 2000), los conjuntos difusos se calibran de acuerdo a estándares externos que cuentan con ciertos tipos de validez (Ragin, 2008). Se trata de especificar anclas cualitativas a cada valor asignado. Es decir, los valores de membresía que se asignan responden a conocimiento teórico o sustancial conocimiento empírico del investigador.

Los conjuntos difusos son útiles para representar conceptos carentes de fronteras bien definidas o delimitadas. Estos conceptos se presentan frecuentemente en forma de calificativos. Zimmermann (2001, 3, traducción del autor) establece que “la [borrosidad] es particularmente frecuente [...] en todas las áreas en las que el juicio, la evaluación y decisión humanas son importantes”. Ilustraciones relevantes para la política pública social son: ‘pobre’, ‘con discapacidad’, ‘analfabeto’, ‘riesgoso’. Este tipo de conceptos abundan en las ciencias sociales y ahí radica mucho del potencial de la aplicación de los conjuntos difusos y la lógica difusa (Ragin, 2008; 2000). Como se puede observar, la borrosidad de estos conjuntos no se debe a imprecisión en la medición empírica de estos conceptos, sino a la borrosidad, vaguedad o ambigüedad intrínseca de los conceptos mismos (Schneider y Wagemann, 2012).

Los ejemplos citados en esta discusión no solamente sugieren la relevancia que el uso de conjuntos difusos puede tener para la política pública sino también su congruencia con el EDHC. Todos los conceptos del enfoque de capacidades que se han abordado anteriormente pueden beneficiarse de un tratamiento desde la lógica de conjuntos difusos. Como Chiappero-Martinetti (2006:7, traducción del autor) afirma, “logros [funcionamientos] son un asunto de grados, no condiciones de

TABLA 2 Ejemplo de asignación de valores en conjuntos difusos

| CONJUNTO CLÁSICO | CONJUNTO DIFUSO DE TRES VALORES | CONJUNTO DIFUSO DE CUATRO VALORES | CONJUNTO DIFUSO DE SEIS VALORES | CONJUNTO DIFUSO 'CONTINUO' |
|-----------------------|--------------------------------------------------------------|-----------------------------------|--------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|
| 1 = totalmente dentro | 1 = totalmente dentro | 1 = totalmente dentro | 1 = totalmente dentro | 1 = totalmente dentro |
| | | | 0.8 = mayormente dentro pero no totalmente | |
| | | 0.67 = más dentro que fuera | | Grado de pertenencia es más 'dentro' que 'fuera': $0.5 < X < 1$ |
| | | | 0.6 = más o menos dentro | |
| | 0.5 = ni pertenece plenamente ni no pertenece en lo absoluto | | | 0.5 = cross-over: ni totalmente dentro ni totalmente fuera (máxima ambigüedad) |
| | | | 0.4 = más o menos fuera | |
| | | 0.33 = más fuera que dentro | | Grado de pertenencia es más 'fuera' que 'dentro': $0.5 < X < 1$ |
| | | | 0.2 = mayormente fuera pero no totalmente | |
| 0 = totalmente fuera | 0 = totalmente fuera | 0 = totalmente fuera | 0 = totalmente fuera | 0 = totalmente fuera |

FUENTE: RAGIN (2008)
ELABORACIÓN PROPIA

todo o nada”. Esta afirmación puede extenderse también para el goce de capacidades (Balimoune-Lutz, 2006). En el caso de seres, estares y haceres ya alcanzados, se puede observar que existe variación en la salida de ciertos estados de privación y en consecuencia también para llegar a ciertos estados de logro en varias dimensiones. La educación, la autoestima, la salud, el ingreso económico, el desarrollo de destrezas son ejemplos de ello.

Asimismo, varias capacidades pueden gozarse en distintos grados. Por un lado, si los funcionamientos que componen la capacidad pueden lograrse solamente en grados, esto se traslada a que la capacidad se goce sólo en grados. Además, si ellas son un vector de los tipos de vida disponibles para una persona, presumiblemente las capacidades incrementan de acuerdo al número de vidas disponibles. Es decir, existen distintos grados de goce de libertades de acuerdo a las opciones reales existentes. Entonces, ni funcionamientos ni capacidades pueden capturarse con una concepción del mundo de blanco y no blanco.

Más aún, el argumento aplica también para bienestar y agencia. Toda vez que funcionamientos así como capacidades pueden evidenciarse en el bienestar como en la agencia, el uso de conjuntos difusos puede ser útil en ambas.

Finalmente, los factores de conversión también pueden observarse en distintos grados. Ejemplos de factores de conversión internos pueden ser: discapacidad, edad, educación. De igual forma, dentro de los factores externos sociales se pueden encontrar ilustraciones como: presión familiar, flexibilidad en instituciones culturales y severidad en la ejecución (*enforcement*) de leyes y como factores externos ambientales distancia a servicios básicos, calidad en la prestación de servicios y temperatura del entorno.

No es coincidencia, por tanto, que Sen (1990:45, traducción del autor) en su obra favorezca esta atención a la naturaleza y carácter de los conceptos en su operacionalización y establezca explícitamente:

Hay muchas ambigüedades en el marco conceptual del enfoque de las capacidades. De hecho, la naturaleza de la vida humana y el contenido de la libertad humana están ellas mismas lejos de ser conceptos sin problemáticas. No es mi propósito barrer estas preguntas difíciles y ocultarlas bajo la alfombra. En la medida en que existen genuinas ambigüedades en los objetos de valor subyacentes, éstas serán reflejadas en ambigüedades correspondientes en la caracterización de la capacidad. La necesidad para esto está relacionada con un punto metodológico, que si una idea subyacente tiene una ambigüedad esencial, una formulación precisa de esa idea debe intentar capturar esa ambigüedad en lugar de intentar eliminarla. Incluso cuando capturar una ambigüedad con precisión resulte ser un ejercicio difícil, eso no es un argumento para olvidar la naturaleza compleja del concepto y buscar una exactitud espuriamente angosta. En la investigación y medición sociales, sin duda es más importante estar vagamente en lo correcto que exactamente en un error.

5. ANÁLISIS CUALITATIVO COMPARADO (QCA)

El análisis cualitativo comparado es un método basado en la teoría de conjuntos que permite visibilizar importantes relaciones entre conceptos, representados como conjuntos (Ragin, 2000). Una de las principales ventajas de esta herramienta en su aporte para el estudio de la causalidad. Si bien el método como tal nace hace 30 años, esta propuesta continúa y profundiza el trabajo de John Stuart Mill. En su contribución al estudio de la causalidad, Mill (1967) propone el Método de la Diferencia y el Método de Acuerdo. Mientras el primero dicta que si al analizar dos o más instancias donde se evidencia un fenómeno de interés, ellas tienen solamente una circunstancia en común, ésta debe ser la causa del fenómeno; el segundo establece que cuando se tienen varios casos donde hay tanto presencia como ausencia del fenómeno de interés y las circunstancias son idénticas salvo una, cuya presencia/ausencia coincide con la presencia/ ausencia (o viceversa) del fenómeno, entonces, ésta es la causa del fenómeno.

Ciertamente, Mill realiza su propuesta como un método para las ciencias naturales (Berg-Schlosser *et al.*, 2009). Pero incluso para ellas, el método parece ser demasiado restrictivo e incapaz de capturar la complejidad de la relación entre causas y efectos. Debido a esto, su propuesta original se complementó con el método conjunto de acuerdo y diferencia o método indirecto de diferencia, que consistió en una doble aplicación del método de acuerdo. Así, se sugiere que si al analizar dos o más instancias donde se presenta el fenómeno de interés, ellas tienen sólo una circunstancia en común, mientras que dos o más instancias donde el fenómeno está ausente no tienen nada en común salvo por la ausencia de la antedicha circunstancia, ésta, que es la única circunstancia en que se diferencian los dos conjuntos de instancias, es el efecto o la causa, o una parte indispensable de la causa del fenómeno de interés.

Probablemente los principales aportes de Mill tienen que ver con el foco del análisis y con el proceso para estudiar la causalidad. Con respecto al foco del estudio, Mill concentra su análisis principalmente en la consecuencia o resultado y esto guía toda la investigación. La selección de casos (o la población de estudio) se basa en la presencia y/o ausencia del fenómeno. Esto contraviene una de las reglas procedimentales básicas del acercamiento convencional, a saber, ‘no seleccionar de acuerdo con la variable dependiente’. En relación con el procedimiento de análisis de causalidad, el método de Mill sugiere seguir un proceso sistemático de eliminación de todas las alternativas irrelevantes hasta identificar aquel camino que lleva al destino de interés (Berg-Schlosser *et al.*, 2009). Esta es la herencia sobre la que el QCA construye.

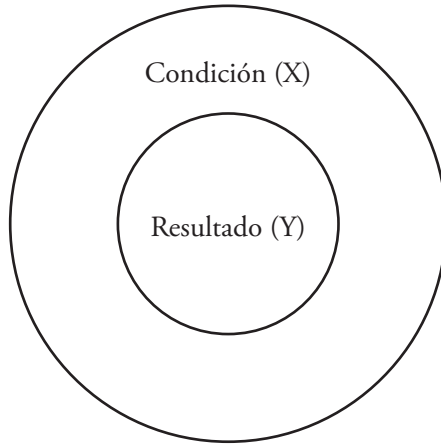
El QCA procura brindar un adecuado tratamiento al estudio de la realidad social al concentrarse en la diversidad. Esta es entendida como un punto medio entre la complejidad característica de los métodos cualitativos y la búsqueda de la generalización de los métodos cuantitativos (Ragin, 2000). Para esto, QCA propone un giro en el método tradicional y en lugar de concentrarse en *variables*, se concentra en *casos* (Ragin, 2000). Cada caso (‘observación’ según el método convencional) es considerado como una configuración de condiciones (‘variables’ en términos del método convencional). De esta forma, QCA procura incorporar la complejidad en el estudio de cada caso.

Para investigar la relación causal entre conceptos representados como conjuntos, QCA se vale de la identificación de necesidad y suficiencia entre ellos (Ragin, 2008; 2000, 1987). El punto de partida es un resultado de interés, característica que hace a este método flexible pues sus poblaciones no son fijas, sino que casos adicionales pueden adicionarse o eliminarse según lo requiera el ejercicio (Ragin, 2000). Una condición es necesaria para un resultado si y sólo si cada vez que el resultado está presente, la condición está presente también (Schneider y Wagemann, 2012). La condición puede tener lugar sin el resultado, pero el resultado no puede tener lugar sin la condición. En términos de teoría de conjuntos, el resultado es un subconjunto de la condición o la condición es un superconjunto del resultado (véase diagrama 2). Esto quiere decir que puede la misma condición puede generar varios resultados.

Por otro lado, una condición es suficiente si y sólo si cada vez que la condición está presente, el resultado está presente (Schneider y Wagemann, 2012). Lo que significa que el resultado puede ocurrir sin la condición, pero la condición no puede ocurrir sin el resultado. Es decir, la condición es un subconjunto del resultado o el resultado es un superconjunto de la condición (véase diagrama 3). En consecuencia, el mismo resultado puede alcanzarse con varias condiciones o, en otras palabras, hay varios caminos para el mismo destino.

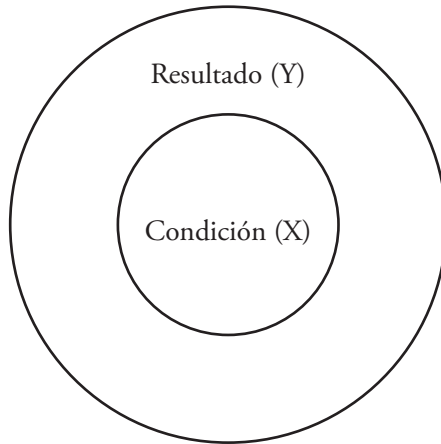
Además, mediante el uso de álgebra Booleana se puede reducir la complejidad del modelo producido, para llegar a niveles de parsimonia considerados convenientes (Schneider y Wagemann, 2012). De esta manera, QCA procura establecer niveles moderados de generalización en la relación causal estimada (Ragin, 2000).

Diagrama 2 Relación de necesidad entre una condición (X) y un resultado (Y)



ELABORACIÓN PROPIA

Diagrama 3 Relación de suficiencia entre una condición (X) y un resultado (Y)



ELABORACIÓN PROPIA

Tanto la orientación hacia los casos como la identificación de relaciones causales en términos de necesidad y suficiencia resuenan con las lecciones del EDHC. Por un lado, al concentrarse en casos, el QCA permite concentrarse en las personas y su calidad de vida. Ellas, y no sus características, se vuelven la unidad de análisis. Esto es particularmente importante para el empleo del EDHC en el análisis de la política pública pues, además de incluir funcionamientos (y privaciones), capacidades (y la ausencia de ellas) y factores de conversión internos, permite operacionalizar las complejas nociones de factores de conversión externos. Al considerar cada persona como un caso y, por consiguiente, como una configuración de condiciones, éstas pueden incluir características de la persona misma (v.g. idioma, etnia, situación laboral, discapacidad) así como características de su entorno (v.g. leyes, expectativas de la comunidad, calidad y acceso a servicios básicos). De esta forma, QCA permite abandonar el individualismo metodológico que caracteriza a los métodos estadísticos y facilita la incorporación de la pluralidad humana, elemento esencial de la propuesta de Amartya Sen, de una manera más enriquecida en aplicaciones empíricas del enfoque.

Por otro lado, el estudio de causalidad mediante la identificación de relaciones de necesidad y suficiencia coincide con el EDHC. Esta característica del método permite visibilizar que el mismo efecto o resultado puede alcanzarse de distintas formas. En su trabajo, Sen (1999) ha insistido que funcionamientos y capacidades pueden alcanzarse de distintas formas, siendo ellos mismos algunos de los más importantes medios para esos fines. Es decir, funcionamientos y capacidades pueden causar otros funcionamientos y capacidades.

En su aplicación, el QCA está caracterizado por tres propiedades principales, que a su vez contrastan con los métodos dominantes, a saber, equifinalidad, causalidad coyuntural y asimetría. La *equifinalidad* significa el abandono de la búsqueda de un solo modelo que mejor se adapte a la información disponible, sugiriendo de esta forma un solo camino para el fenómeno de interés. En su lugar, hace referencia a la posibilidad de que existan varias causales para un mismo fenómeno (Berg-Schlusser *et al.*, 2009). La identificación de suficiencia en las relaciones entre condiciones y resultados permite constatar las distintas condiciones que pueden llevar a cierto resultado.

La *causalidad coyuntural*, por su parte, denota la renuncia a la asunción de que cada variable en un modelo tiene un efecto independiente y discreto sobre el resultado. Al contrario, el QCA asume que distintas combinaciones de condiciones pueden tener distinta influencia en el fenómeno (Berg-Schlosser *et al.*, 2009). Es decir, una condición en combinación con otra puede tener cierta influencia a favor del resultado, pero en una distinta combinación ese efecto puede ser diferente, incluso en detrimento del resultado. Esto es denominado como causalidad coyuntural múltiple.

La *asimetría*, a su vez, deja atrás la premisa de que la presencia/ausencia del fenómeno de interés puede automáticamente deducirse de la presencia/ausencia de la/s condición/es causales (Berg-Schlosser *et al.*, 2009). Esto responde a que QCA, al ser un método basado en la teoría de conjuntos, como se mencionó en la subsección relevante arriba, requiere dos conjuntos para capturar los extremos de un concepto (v.g. personas ricas y personas pobres), mientras que en el método convencional una variable captura toda la información⁵.

Más importante aún, cada una de estas propiedades refleja varias de las intuiciones propuestas por el EDHC. La compatibilidad con equifinalidad es evidente al considerar los factores de conversión, concepto mediante el cual el EDHC reconoce la posibilidad de que existan varios caminos para alcanzar los mismos funcionamientos o gozar de las mismas capacidades. Como se ha mencionado ya, la política pública en general y la social en particular suelen establecer ciertas metas que los beneficiarios/afectados de/por ellas deben cumplir. Al mirar a los beneficiarios como casos y considerar las características personales y del entorno (factores de conversión internos y externos, respectivamente) de los beneficiarios como las condiciones que los configuran, el QCA permite incorporar la pluralidad humana, un elemento fundamental en el EDHC, en el análisis de la política pública.

La causalidad coyuntural múltiple también resuena con el enfoque de las capacidades. Sen (1999) ha sugerido que distintos funcionamientos y capacidades son

5 Profundizar en detalles relativos a aplicaciones empíricas del método va más allá de los propósitos de este texto. Sin embargo, cabe mencionar que existen ya herramientas computacionales que facilitan la utilización del método. En la página COMPASSS.org se encuentran disponibles, y de libre acceso, además de una creciente literatura sobre fsQCA y otras variedades del método.

algunos de las principales causas de otros funcionamientos y capacidades. Más aún, en la literatura relevante se han incorporado las nociones de ‘funcionamientos fértiles’ y ‘privaciones corrosivas’ (véase Wolff y de-Shalitt, 2013). Las primeras denotan seres, estares y haceres que contribuyen a la generación o incremento de otros. Las segundas se refieren a privaciones en ciertas dimensiones que crean o empeoran los ya bajos niveles en otras.

Finalmente, la coincidencia con asimetría puede evidenciarse en la discusión sobre los conjuntos difusos. De esta forma, para estudiar los funcionamientos o capacidades de una persona se vuelven necesarios dos conjuntos para capturar variación cualitativa (v.g. un conjunto de personas analfabetas, un conjunto para personas no analfabetas, un conjunto para personas pobres, un conjunto para personas no pobres). Como se ha mencionado arriba, de esta forma se procura capturar la ambigüedad intrínseca de los conceptos en lugar de forzarla a mediciones precisas.

CONCLUSIONES

La política pública es notoriamente difícil de definir y la literatura presenta una gran variedad de acercamientos. Este artículo, más allá de brindar una nueva noción, ha procurado realizar un breve análisis crítico sobre el estudio tanto de sus fines como de sus medios. Para cada uno de estos aspectos se ha elaborado una propuesta. El punto de partida ha sido establecer que la política pública refleja las preferencias que una sociedad tiene para gobernar u organizar lo que considera como un espacio compartido. Mientras la regulación es lo político, el ámbito compartido es lo público de la política pública. La colectividad establece: i) el alcance y límites del espacio público; ii) cuál es el objetivo o fin de la regulación; y, iii) cómo alcanzar ese fin o qué medios utilizar para hacerlo. En este sentido, al denotar preferencias sociales, la política pública indica en qué consiste el *bien común* de una sociedad en un momento dado. Esto resalta la naturaleza normativa y causal de la política pública.

La premisa sobre la que se construye este artículo es que la política pública, independientemente de su tipo, en última instancia aspira (y debe aspirar) a contribuir a la calidad de vida de las personas. Es decir, sea en materia de infraestructura,

medio ambiente, energética, comercial u otra, y si bien existen varias consideraciones de distinta índole a tomarse en cuenta a lo largo de su ciclo, los seres humanos encarnan ese bien común y por tanto constituyen el fin ulterior de la política pública. Difícilmente se podría argumentar ante la opinión pública, en naciones democráticas, una posición distinta.

Así, las (heroicas) asunciones del enfoque economicista tradicional resultan ser una ilustración de esta aspiración. Convencionalmente, los conceptos e indicadores que se han revestido de valor en la política pública han estado relacionados con aspectos pecuniarios. Esto se ha verificado aun cuando el ser humano ha sido privilegiado, pues se ha asumido que el poder adquisitivo o control de recursos tiene influencia directa en la función de utilidad de los individuos. Ciertamente éste es un indicador relevante a todo nivel, desde el personal hasta el nacional. Sin embargo, los aspectos monetarios tienen solamente valor instrumental, no intrínseco. Además, capturan solamente una dimensión de la experiencia humana pobremente relacionada con otras intrínsecamente importantes. Este estado de cosas, al menos parcialmente, es el resultado del dominio de la disciplina de la economía en la política pública. Y la economía ha privilegiado esos indicadores, en alguna medida, debido a la influencia que tiene el sistema de métrica convencional y su predilección por la exactitud. Variables económicas en general y monetarias en particular son fácilmente medibles y por tal razón permiten la realización de cálculos y operaciones complejas con precisión. En este contexto, resulta razonable que la política pública se enfoque en aquellos aspectos que son intrínsecamente valiosos para la gente.

Con respecto al fin de la política pública, este artículo ha presentado al Enfoque del Desarrollo Humano y Capacidades como un marco conceptual que hace eso, privilegia al ser humano y los aspectos de su vida que tienen valor intrínseco. Para esto, amplía el espacio de información para incluir todas las dimensiones que hacen que la vida merezca la pena. En cada una propone verificar los cambios tanto en logros ya alcanzados (funcionamientos) como en el conjunto de ellos disponibles para las personas (capacidades). Ambos pueden verificarse en relación al bienestar personal del sujeto (bienestar) como en objetivos relacionados a terceros (agencia). En tal virtud, éstos son los aspectos en donde deben enfocarse los resultados política pública. Adicionalmente, este enfoque reconoce que la transformación

de recursos a funcionamientos o capacidades no es directo sino que está mediado por factores personales y del entorno (factores de conversión internos y externos, respectivamente). Esto implica la inclusión de la pluralidad humana y la multiplicidad de contextos en el análisis de los medios para los fines de la política pública. En otras palabras, implica atender la diversidad.

Con respecto a los métodos para estudiar esa causalidad, existe enorme mérito en la aproximación científica convencional. Después de todo, grandes avances, particularmente en las ciencias naturales, se han constatado. El alcance de estos métodos está determinado por los supuestos sobre los cuales se erigen. Se han discutido principalmente dos: la exactitud y la búsqueda del modelo único que mejor se ajusta a los datos. Con estas asunciones, también en las ciencias sociales se han realizado importantes hallazgos. Por tanto, tienen un lugar bien ganado en la caja de herramientas de académicos y profesionales de la política pública. Sin embargo, si los supuestos sobre los que se erigen estos métodos se cuestionan, su utilidad para la política pública se limita.

Este artículo también ha sugerido que existen razones legítimas para cuestionar ambos supuestos. Por un lado, conceptos relevantes para la política pública son intrínsecamente ambiguos, presentando borrosidad conceptual, no imprecisión empírica, y entonces no pueden capturarse con la 'exactitud' convencional. Por otro, la política pública establece objetivos mínimos que se espera sean alcanzados por sus beneficiarios, y si éstos así como sus entornos son heterogéneos, asumir que existen varios caminos causales para el resultado esperado resulta razonable. Ante este escenario, para atender lo segundo se ha presentado al Análisis Cualitativo Comparado y para lo primero a los Conjuntos Difusos. De esta forma, se ha sugerido que el Análisis Cualitativo Comparado con Conjuntos Difusos puede resultar útil para el análisis y evaluación de la política pública en general, pero particularmente aquella inspirada en el Enfoque del Desarrollo Humano y Capacidades.

Esta combinación significa un cambio en enfoque y método con profundas implicaciones pues requiere abandonar los fundamentos analíticos sobre los cuales se construye la aproximación tradicional, a saber, el individualismo metodológico y la teoría de elección racional. Al considerar que factores del entorno o contexto, más allá de las características de los individuos, contribuyen al análisis de fenómenos

sociales e incorporar una acción humana altruista, desinteresada o encaminada a la realización de beneficios ajenos, el EDHC rechaza cada uno, respectivamente. De igual forma, debido a que fsQCA permite considerar a los individuos como casos compuestos *también* por aspectos de su entorno e incluir elementos que van más allá del beneficio propio como resultados o fines del análisis o incluso como parte de la configuración de los casos, este método facilita la operacionalización de ese rechazo para ejercicios empíricos.

En síntesis, si la política pública, independientemente del tipo, refleja la noción coyuntural del bien común de una sociedad mediante una organización del espacio público, y al hacerlo establece directa o indirectamente quién se beneficia de qué y cómo, entonces es necesario contar con un marco conceptual que capture adecuadamente la experiencia humana y su pluralidad, resaltando sus aspectos intrínsecamente valiosos. Aquí se ha argumentado que esto implica distanciarse del enfoque convencional centrado en lo económico-monetario, i.e. lo instrumental, y adoptar el EDHC. Asimismo, si se admite la relevancia de la diversidad en la experiencia humana manifestada tanto en características individuales como en las del contexto y, en tal virtud, se reconoce que esto implica que existe una multiplicidad de caminos para alcanzar los resultados establecidos por la política pública, entonces es necesario ir más allá del formato estadístico y emplear un método que facilite el estudio de la causalidad coyuntural múltiple. En este texto se ha presentado a fsQCA como una prometedora estrategia.

A pesar de la resonancia que existe entre el marco conceptual y el método, la literatura aún no ha reconocido este potencial ni teórica ni empíricamente. Este artículo aspira a dar un primer paso en ese proyecto. Ciertamente, esto implica un desafío enorme. No obstante, la magnitud del desafío debe acompañarse de la importancia y urgencia del reto. El adecuado análisis de la política pública es un proyecto siempre urgente y siempre relevante. Personas, que constituyen lo político y público de la política pública, y su calidad de vida dependen de ello. En este proyecto, parafraseando a Sen, *sin duda es más importante estar 'vagamamente' en lo correcto que 'exactamente' en un error.*

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Alkire, Sabina (2010). *Human Development: Definitions, Critiques and Related Concepts*, Human Development Research Paper 2010/01.
- (2009), “Concepts and Measures of Agency”, en Kaushik Basu y Ravi Kanbur, *Arguments for a Better World, Essays in Honor of Amartya Sen, Volume I*, New York, US, Oxford University Press.
- (2007). “Measuring Agency: Issues and Possibilities”, *Indian Journal of Human Development*, 1(1): pp. 169–175.
- (2005). “Subjective Quantitative Studies of Human Agency”, *Social Indicators Research*, 74(0): pp. 217–260.
- Alkire, Sabina y Séverine Deneulin (2010a). “A Normative Framework for Development”, en Séverine Deneulin y Lila Shahani, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London, UK, Earthscan.
- (2010b). “The Human Development and Capability Approach”, in Séverine Deneulin y Lila Shahani, *An Introduction to the Human Development and Capability Approach*, London, UK, Earthscan.
- Andresen, Nils (2004). “Methodological individualism, rational choice and development economics: a response to Kjosavik”, *Forum for Development Studies*, 31(1): pp. 115–125.
- Baliamoune-Lutz, Mina (2006). “On the measurement of human well-being: Fuzzy-set theory and Sen’s capability approach”, en Mark McGillivray y Matthew Clark, *Understanding Human Well-being*, New York, US, United Nations University Press.
- Bhargava, Rajeev (1992). *Individualism in the social sciences*. Oxford: Clarendon Press.
- Birkland, Thomas (2011). *An Introduction to the Policy Process*. New York, US, Routledge.
- Berg-Schlosser, Dirk, Gisèle De Meur, Benoît Rihoux y Charles Ragin (2009). “Qualitative Comparative Analysis (QCA) as an Approach” en Benoît Rihoux y Charles Ragin, *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Thousand Oaks, US, SAGE Publications
- Bryman, Alan (1984). “The Debate about Quantitative and Qualitative Research: A Question of Method or Epistemology?” *The British Journal of Sociology*, 35(1): pp. 75–92.
- Caldwell, Bruce (1994). *Beyond Positivism. Economic Methodology in the Twentieth Century*. New York, US, Routledge.
- Camerer, C., Issacharoff, S., Loewenstein, G., O’Donoghue, T. y M. Rabin. (2003). “Regulation for Conservatives: Behavioral Economics and the case for Asymmetric Paternalism”, *University of Pennsylvania Law Review*, 151: pp. 1211–1254.
- Chiappero-Martinetti, Enrica (2006). “Capability Approach and Fuzzy Set Theory: description, aggregation and inference issues” en Achille Lemmi y Gianni Betti, *Fuzzy Set Approaches*

- to *Multidimensional Poverty Measurement*. New York, US, Springer, Economic Studies in Inequality, Social Exclusion and Well-Being.
- (1994), “A new approach to evaluation of well-being and poverty by fuzzy set theory”, *Giornale degli economisti e annali di economia*, 7(9), pp. 367–388.
- Clark, David y Mozaffar Qizilbash (2002). *Core poverty and extreme vulnerability in South Africa*, discussion paper 2002–3, The Economics Research Centre, School of Economic and Social Studies, University of East Anglia.
- Clower, Robert., G. Dalton, M. Harwitz, y A. Walters (1966), *Growth Without Development: an economic survey of Liberia*. US: Northwestern University Press.
- Comim, Flavio (2008). “Measuring Capabilities” en Sabina Alkire, Favio Comim y Mozaffar Qizilbash, *The capability approach in human development: concepts, applications and measurement*, London, UK, Cambridge University Press.
- Crocker, David e Ingrid Robeyns (2010). “Capability and agency” en Chistopher Morris, *Amartya Sen*, Cambridge, UK, Cambridge University Press.
- Dasgupta, Partha (2001). *Human Well-being and the Natural Environment*. Oxford, UK, Oxford University Press.
- Dowrick, Steve (2007). “Income-based Measures of Average Well-being”, en Mark Gillivray, *Human Well-being: Concept and Measurement*, New York, US, Palgrave Macmillan.
- Garcés, Pablo (2018). “Do many roads lead to Rome? Multiple causation in monetary transfers and how to approach it”, *Revista Estudios de Políticas Públicas*, 7(1), pp. 1–11.
- (2016). “Beyond Positivism: Fuzzy Set Qualitative Comparative Analysis and Pragmatist Research”, *Revista PUCE*, 103, pp. 439–459.
- (2014). “El Desarrollo y sus descontentos: económico, humano y buen vivir”, *Revista Axioma*, 1(12), pp. 27–33.
- Haq, Mahbub ul (2004). “The Human Development Paradigm”, en Sakiko Fukuda-Parr y Shiva Kumar, *Readings in Human Development*, New York, US, Oxford University Press.
- (1995). *Reflections on Human Development*. New York, US: Oxford University Press.
- Hvinden, Bjorn y Rune Halvorsen (2017). “Mediating Agency and Structure in Sociology: What Role for Conversion Factors?”, *Critical Sociology*, pp. 1–17.
- Kay, John (1991). “Economics and Business”, *The Economic Journal*, 101(404), pp. 57–63.
- King, Gary, Robert Keohane y Sidney Verba (1994). *Designing Social Inquiry: Scientific inference in qualitative research*, NJ, US, Princeton University Press.
- Klugman, Jeni, Francisco Rodríguez y Hyung-Jin Choi (2011). “The HDI 2010: new controversies, old critiques” *Journal of Economic Inequality*, 9(0), pp. 249–288.
- Kydd, Andrew (2008). “Methodological Individualism and Rational Choice” en Christian Reus-Smit y Duncan Snidal, *The Oxford Handbook of International Relations*, Oxford, UK, Oxford University Press.

- McGillivray, Mark (2007). "Human Well-being: Issues, Concepts and Measures" en Mark Gillivray, *Human Well-being: Concept and Measurement*, New York, US, Palgrave Macmillan.
- Medina, Iván, Pablo Castillo, Priscilla Álamos-Concha y Rihoux, Benoît (2017). *Análisis Cualitativo Comparado (QCA)*, Madrid, España, Centro de Investigaciones Sociológicas.
- Meier, Kenneth, Jeffrey Brudney y John Bohte (2009). *Applied Statistics for Public and Nonprofit Administration*. Belmont, US, Thomson Wadsworth.
- Nussbaum, Martha (2011). *Creating Capabilities: the Human Development Approach*, London, UK, The Belknap Press of Harvard University Press.
- (2001). *Women and Human Development: The Capabilities Approach*. New York, US, Cambridge University Press.
- Qizilbash, Mozaffar (2003). "A note on the measurement of poverty and vulnerability in the South African context". *Journal of International Development*, 14, pp. 757–772.
- Ragin, Charles (2008). *Redesigning Social Inquiry*. Chicago, IL: University of Chicago Press.
- (2000). *Fuzzy-Set Social Science*. London, UK, University of Chicago Press.
- (1987). *The Comparative Method: Moving Beyond Qualitative and Quantitative Strategies*, Los Angeles, US, University of California Press.
- Ranis, Gustav, Frances Stewart y A. Ramirez (2000). "Economic Growth and Human Development", *World Development*, 25(2), pp. 197–209.
- Rihoux, Benoît y Charles Ragin (2006). "Introduction" en Benoît Rihoux y Charles Ragin, *Configurational Comparative Methods: Qualitative Comparative Analysis (QCA) and Related Techniques*, Thousand Oaks, US, SAGE Publications.
- Rihoux, Benoît, Iona Rezsöhazi y Damien Bol (2011), "Qualitative Comparative Analysis (QCA) in Public Policy Analysis: An Extensive Review", *German Policy Studies*, 7(3), pp. 9–82.
- Robeyns, Ingrid (2008). "Sen's Capability Approach and feminist concerns" en Sabina Alkire, Favio Comim y Mozaffar Qizilbash, *The capability approach in human development: concepts, applications and measurement*, London, UK, Cambridge University Press.
- (2005), "The Capability Approach: a theoretical survey", *Journal of Human Development*, 6(1), pp. 93–114.
- Rosenberg, Alexander (2012). *Philosophy of Social Science*, Fourth edition, Boulder, US, Westview Press.
- Sen, Amartya (1999). *Development as Freedom*, New York, US, Oxford University Press.
- (1990). "Development as Capability Expansion", en Keith Griffin y John Knight, *Human Development and the International Development Strategy for the 1990s*, London, UK, Macmillan.
- (1985). "Well-Being, agency and freedom. The Dewey Lectures 1984", *Journal of Philosophy*, 82, pp. 169–221.

- Stiglitz, Joseph, Amartya Sen y Jean-Paul Fitoussi (2010). *Mis-measuring Our Lives, why GDP doesn't add up. The Report by the Commission on the Measurement of Economic Performance and Social Progress*. London, UK: The New Press.
- Smithson, Michael y Jay Verkuilen (2006). *Fuzzy Set Theory: Applications in the Social Sciences*. London, UK, SAGE Publications.
- Thaler, Richard (2015). *Misbehaving: the making of behavioral economics*. New York, US: W.W. Norton & Company.
- Varone, Frédéric, Benoît Rihoux y Axel Marx (2006). "A New Method for Policy Evaluation? Longstanding Challenges and the Possibilities of Qualitative Comparative Analysis (QCA)" en Benoît Rihoux y H. Grimm, *Innovative Comparative Methods for Policy Analysis: Beyond the Quantitative-Qualitative Divide*. US: Springer.
- Wagemann, Claudius (2012). "¿Qué hay de nuevo en el método comparado?: QCA y el análisis de los conjuntos difusos", *Revista Mexicana de Análisis Político y Administración Pública*, 1(1), pp. 51–75.
- Wolff, Jonathan y Avner de-Shalit (2013). *Disadvantage*. London, UK, Oxford University Press.
- Zimmermann, Hans-Jürgen (2001). *Fuzzy Set Theory and its Applications*. Massachusetts, US, Kluwer Academic Publishers.
- Zimmermann, Bénédicte (2006). "Pragmatism and the Capability Approach: Challenges in Social Theory and Empirical Research", *European Journal of Social Theory*, 9(4), pp. 467–484.