

Problemas, decisiones y soluciones

Enfoques de política pública

Mauricio Merino • Guillermo M. Cejudo
David Arellano Gault • Teresa Bracho
María Amparo Casar • José Ramón Gil-García
Claudia Maldonado • Judith Mariscal
Lucrecia Santibáñez • Laura Sour

Una buena definición del problema, un diseño atinado y una implementación responsable de las políticas públicas determinan, en buena medida, la capacidad de acción del Estado. Son las herramientas que emplean los gobiernos y los muy diversos actores involucrados (sociedad civil, académicos, organizaciones de toda índole), con más o menos destreza, para hacer frente, con recursos escasos, a los desafíos que comparten.

Este libro tiene dos orígenes que son, a la vez, sus hilos conductores: un propósito pedagógico y una definición de las políticas públicas a partir de su objeto de estudio, de su orientación aplicada y de su deliberada autocontención. En cada capítulo se presentan las características y los postulados básicos de los distintos enfoques utilizados en y para el estudio de las políticas públicas y se describe, además, cómo pueden emplearse en el análisis práctico de las decisiones que va tomando el Estado.

Tras varios meses de debates, dentro y fuera del aula, un grupo de investigadores de la División de Administración Pública del CIDE se propuso sistematizar los distintos enfoques que les dan identidad académica, con el propósito de compartirlos con colegas, alumnos y público interesado en el mundo, a un tiempo cotidiano y complejo, de las políticas públicas. Este libro re-presenta la concreción de ese valioso esfuerzo, y viene a llenar un vacío en la literatura sobre el tema.

Problemas, decisiones y soluciones



9 786077 184304 7

IX. POLÍTICAS BASADAS EN EVIDENCIA

La política pública como acción informada y objeto de investigación

TERESA BRACHO

It seems clear that subjects or fields of study are determined by the kind of questions to which they have been invented to provide the answers. The questions themselves are intelligible if, and only if, we know where to look for the answers.

ISAIAH BERLIN¹

LOS ADMINISTRADORES públicos, o quienes diseñan e instrumentan las políticas públicas, toman decisiones sobre la base de sus valores, ideologías, intereses, motivaciones y posiciones, pero también con base en la mejor información o evidencia de que dispongan. Discernir en qué consiste esa evidencia, cómo se relaciona con la política y con la investigación es el centro de atención del presente capítulo.

Este capítulo parte de las propuestas de la corriente autodenominada *evidence-based policy* (EBP) o “política basada en evidencia”, definida en términos generales como el uso explícito e intencional de la mejor evidencia de investigación disponible para la toma de decisiones y la elección entre opciones de política pública. De acuerdo con Davis,² la política basada en evidencia es un acercamiento que con-

¹ “The purpose of philosophy”, en *Concepts and categories: Philosophical essays*, Oxford, Oxford University Press, 1980.

² Philip Davis, *Is evidence-based government possible?*, Jerry Lee Lecture, presentada en el 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington, 19 de febrero 2004, disponible en: www.nationschool.gov.uk/

tribuye a la toma de decisiones bien informadas en políticas, programas y proyectos; su contribución consiste en que la investigación sea capaz de ofrecer la mejor evidencia disponible, y que ésta sea el centro del desarrollo y la implementación de las políticas.³

Esta corriente promueve una práctica política que busque activamente el uso de evidencia utilizable, ya sea producto de investigaciones precedentes, o bien de investigación aplicada original. Cuando no hay evidencia fiable procedente de experiencias realizadas previamente, es esencial la evaluación de la efectividad real de las políticas, para generar esa evidencia.⁴ De esta manera, así como es deseable un mayor desarrollo de políticas informadas con base en evidencia científica, también se fomenta la investigación en políticas públicas orientada a producir esa evidencia (*Evidence-based policy research* [EBPR]) para la toma de decisiones; este tipo de investigación aplicada está orientada específicamente a informar la acción pública.

En los estudios de políticas públicas pueden reconocerse distintas formas de aproximación investigativa a las acciones públicas, en las que las clases de evidencia, información o verificación, varían en función de las diferentes preguntas planteadas. Ello no es novedad en el ámbito de la metodología de la investigación, pero sí lo es para la investigación que busca informar a la política. A partir de esta premisa, la pregunta central que orienta al capítulo es: ¿cuál

policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf [última consulta, 25 de marzo de 2008].

³ Este movimiento tiene una importancia creciente en los países desarrollados, tanto por impulso de gobiernos nacionales (por ejemplo, Gran Bretaña), como por agencias internacionales (por ejemplo, el grupo cepr, oecd) por organizaciones independientes (Campbell Collaboration), y por instituciones académicas (Universidad de Durham, London University).

⁴ P. Rafael Pinilla, *Política basada en la evidencia para la renovación del Estado de bienestar*, ponencia elaborada para el XIII Encuentro de Economía Pública, Almería, 2 y 3 de febrero de 2006, disponible en: www.unal.es/congresos/econgres/docs/Institucional2/Pinilla%20XIII%20EOP.pdf [última consulta, 25 de marzo de 2008].

es la clase de evidencia que se produce en respuesta a las preguntas de política pública y cómo se relacionan las políticas públicas con la información científica? El capítulo analiza algunas posibles interacciones entre la investigación y la política pública, con la idea de contribuir a entender las razones de las tensiones, desfases e indiferencia entre ambos espacios, así como algunas potenciales contribuciones desde la investigación aplicada a las políticas públicas; en particular, en la investigación acotada al estudio de las relaciones entre conocimiento científico y acción pública.

Planteo de inicio algunas diferencias sustantivas entre teoría y práctica política para resaltar que sigue siendo el sector gubernamental el principal actor que sigue siendo el impulsor mejores desarrollos de investigación aplicada, y que las instituciones y la gestión de gobierno son determinantes para el uso significativo de la investigación. De esta manera, la pregunta central se refiere a las posibilidades de utilizar evidencia en el diseño y la implementación de políticas públicas. No sobra decir que mi trabajo de investigación considera al sistema educativo como arena pública de distribución social del conocimiento, y de su legitimación como certificador del conocimiento escolar.⁵ Sin embargo, en este ejercicio intento distanciarme lo más posible de mi área de interés, para centrarme en los aspectos que juzgo pueden ser relevantes para todas las políticas sociales y, posiblemente, para otras áreas de decisión pública.⁶ El trabajo, por lo tanto, se traza desde la investigación social en políticas

⁵ El sistema educativo, en tanto sistema de administración y distribución del conocimiento socialmente legítimo, es un espacio privilegiado para desarrollos de esta naturaleza. La elaboración de las ppe puede ser un complemento vital para los procesos de la enseñanza y la innovación en la gestión de políticas educativas, que idealmente debiese insertarse en todos los momentos de la vida de las políticas públicas, desde su concepción y diseño, su instrumentación y gestión, su puesta en práctica en los planteles escolares, hasta su evaluación y rendición de cuentas.

⁶ A pesar de ello, el lector encontrará el mayor número de ejemplos derivados de la experiencia en el área de la política educativa. De igual manera, las referencias bibliográficas están sesgadas hacia esta disciplina.

públicas, y el marco de discusión se establece desde las políticas sociales y su implementación.

Sin lugar a dudas la identificación de los principales problemas sociales que aborda la política y su delimitación en la agenda gubernamental, acotada para su atención desde políticas concretas, siempre estarán insertas en un esquema de valor determinado por fines deseables y alcanzables (tanto desde la política como desde la investigación). Por lo tanto, tampoco es ajena a la atribución de valor la decisión sobre los mecanismos elegidos para superar aquellas dificultades o los instrumentos de política específicos para la atención a las cuestiones que plantea la agenda de la política social. De manera paralela, tampoco las definiciones en torno a qué investigar, cómo hacerlo y cómo comunicar los resultados producidos en la investigación involucran decisiones que estén al margen de decisiones éticas sustantivas.

No es el interés de este trabajo presentar prescripciones sobre la política social, sino tan sólo algunas ideas para entender mejor su agenda y algunos mecanismos para su argumentación pública. La interacción entre la investigación aplicada y las políticas permeables al conocimiento científico puede ampliar los márgenes en la formulación de iniciativas flexibles y satisfactorias hacia el logro de los propósitos de las políticas sociales. Además, y al mismo tiempo, dicha interacción puede también contribuir a la discusión analítica sobre las acciones gubernamentales desde una perspectiva diferente a la que hubiese sido planteada sin dicha interacción. Pero también plantea una gran paradoja para la investigación: su objeto es la propia acción pública; y, al mismo tiempo, idealmente la retroalimenta, por la vía de la información y la evidencia científica. De esta manera, el resultado de la investigación es, a la vez, objeto y producto de conocimiento y una parte de la acción pública investigada. Ello lleva a delimitar el objetivo del capítulo: en qué consiste la evidencia en la investigación de acciones gubernamentales y cómo sirve dicha evidencia a la investigación y a la política.

El presente capítulo se divide en cinco partes. La primera describe la relación que debe existir entre la política pública y la investigación, centrándose en el papel de la evidencia para la toma de decisiones; la segunda trata sobre el ciclo de las políticas y la información, señalando particularmente el papel que ha desempeñado la evaluación en este ciclo y el que en realidad debería tener en el proceso de las políticas públicas; la tercera revisa diferentes clasificaciones de la evidencia, y señala el uso que los hacedores de política hacen de ella. En la cuarta se tratan los distintos factores que pueden acompañar o frenar el curso de las pbe. Por último, se aborda el sentido práctico que esta forma de hacer política pública puede tener.

LA POLÍTICA PÚBLICA Y LA INVESTIGACIÓN

En el marco de las políticas públicas puede identificarse una demanda creciente por sustentar las acciones y decisiones públicas en un marco *racional* y con respaldo en evidencia científica.⁷ Ello exige, en consecuencia, crear sistemas de información y evaluación que generen evidencias apropiadas para retroalimentar la política y que favorezcan el

⁷ Muestra de ello, en el ámbito educativo, son los principios específicos que presenta el Centro de Investigación e Innovación Educativa (ceii) de la oede para dar sustento a la inversión en investigación, son dos: 1) la contribución de los métodos al conocimiento profesional en el sector educativo y al desarrollo de las políticas educativas basadas en la evidencia que guíen todo tipo de investigación. La pbe es una inversión costosa comparada con otros tipos de investigación, pero posibilita la creación de mercados de conocimiento especializado que imprimen un valor agregado al producto de la investigación [Centre for Educational Research and Innovation (ceii)]. oede, 2003, disponible en: http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_35845581_1_1_1_1_1,00.html (última consulta, marzo de 2008).

impacto en sus beneficiarios. Adicionalmente, es también creciente la demanda hacia la rendición de cuentas de las acciones de los funcionarios públicos.

Por otro lado, existen cada vez más investigaciones en el área de las políticas públicas, incluyendo la generación y sistematización de información o resultados de evaluación, producidas por agencias públicas, organismos internacionales y por investigadores académicos. Sin embargo, buena parte de esta información es subutilizada por sus potenciales usuarios, debido a múltiples motivos, tales como tiempos de entrega desfasados e inoportunos para la toma de decisiones, poca experiencia para usar información en la implementación de las políticas, formatos de entrega que no facilitan su libre utilización, o información poco útil para los destinatarios y tomadores de decisión, a quienes no se les consulta sobre sus necesidades concretas. Pero también, y de manera importante, las más de las veces hay un desacuerdo en las agendas de la política y las de la investigación en relación con qué investigar, cómo usar los resultados y para qué sirve el conocimiento de las políticas públicas.

Una primera clasificación de las políticas públicas puede darse en función de su relación con la evidencia producida por la comunidad científica en al menos los siguientes tipos:

- Políticas que no toman en cuenta la evidencia (*evidence-ignorant policy*).
- Políticas que están al tanto de la existencia de la evidencia pero no la aplican (*evidence-aware policy*).
- Políticas que consideran la evidencia, pero no están completamente moldeadas por ella (*evidence-related policy*).
- Políticas que se perciben con influencia de la evidencia (*evidence-influenced policy*).
- La política que está moldeada y basada en la evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones causa-

les entre propósitos buscados, opciones de acción y resultados (*evidence-based policy*).⁸

El primer caso plantea el extremo de indiferencia entre la investigación y la política, en donde esta última ignora los resultados de investigación sobre el problema que pretende atender; es plausible incorporar aquí, en contraparte, el caso de la investigación que define su agenda con independencia total de las políticas concretas. Los siguientes dos casos son los más comunes; en ellos la relación se establece desde dos ámbitos de acción diferentes —el de las políticas y el de la investigación— pero en una interacción de conocimiento y reconocimiento e influencia mutua, mas no en una relación de coordinación y comunidad de agendas, intereses y acciones conjuntas. Es muy probable que en este tipo de relaciones quienes diseñan las políticas sostengan que la comunidad científica no ha proporcionado información importante para la formulación de políticas; que el tipo de investigación que desean no exige *perfección científica*, sino confiabilidad y conveniencia, así como oportunidad y realismo para informar a quien diseña la política. Es probable también que los investigadores juzguen que la acción pública es de poco interés científico, que los temas de la política no son traducibles a las discusiones académicas, etcétera. Por último, los dos escenarios finales, el de la influencia de la investigación en la política y el del diseño de ésta con base en aquélla, son los escenarios que mejor expresan la orientación general de la corriente de política basada en evidencia; en ellos la interacción fundamental se da en la definición de las acciones públicas con base en resultados de evidencia científica intencionalmente buscada con ese propósito.

Este tipo de aproximaciones es lo que Weiss llama *mode-*

⁸ Helen Simons, "Utilizing evaluation evidence to enhance professional practice", *Evaluation*, vol. 10, núm. 4, 2004, pp. 10-429.

lo de solución de problemas (*problem-solving model*).⁹ Este modelo involucra la aplicación directa de los resultados de un estudio de ciencia social específico en la toma de decisiones. La expectativa es que la investigación provea de evidencia empírica y conclusiones que ayuden a resolver un problema de política pública.

Hay, sin embargo, diferencias entre la actividad política y la científica que suelen complicar el uso de resultados de investigación en políticas públicas. Estas pueden ser vistas, tanto desde la perspectiva de los tomadores de decisión, como desde los científicos. Por un lado, existen algunas cuestiones que deben considerarse, las cuales juegan en contra del uso de la evidencia científica en las políticas públicas. Las más comunes, vistas desde los tomadores de decisión, se resumen en lo siguiente:

- Hay un bajo valor de la evidencia debido a que en algunas ocasiones se busca información en contextos que no corresponden a la operación de la política.
- La investigación social no responde a las necesidades de la política por dos razones: una, por pretender modelos de prueba demasiado exigentes, valorados desde la política (por ejemplo, asignación al azar de los casos o participantes en diseños experimentales), necesidad de estudios de largo plazo o longitudinales para poder inferir relaciones causales; o, al contrario, por carecer de resultados contundentes derivados de la experimentación estricta.
- La mayoría de los estudios llamados cualitativos, y de casos, no suelen ser útiles para los políticos, ya que cada estudio debe considerarse único, y difícilmente permiten derivar generalizaciones o argumentaciones que sustenten las decisiones o las rutas de acción.

⁹ Carol H. Weiss, "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review*, vol. 39, núm. 5, 1979, pp. 426-431.

- Las interpretaciones de las consecuencias prácticas de buenos estudios académicos suelen variar según el número de intérpretes; esto es, en la medida en que el conocimiento científico se presenta a debate, a discusión y crítica permanente, es difícil interpretarlo como *definitivo*.
- La evidencia científica está desfasada de los tiempos de la política, y no siempre coinciden en el tiempo los temas relevantes para políticos y científicos. Esto se agrega al hecho de que la investigación científica demanda, como se mencionó antes, estudios de largo plazo, trabajos comparados que obligan a dedicar a un problema más tiempo de lo que, probablemente, acepten los tomadores de decisión.
- La evidencia puede mostrar una realidad tan compleja que no puede resolverse con una política de corto plazo. O, por el contrario, puede simplificar demasiado la realidad en razón del acotamiento de su objeto de estudio.

En síntesis, algunas soluciones derivadas de la evidencia pueden ser tan complejas que no pueden plantearse razonablemente desde la política, sea porque la complejidad del diseño rebasa los límites administrativos y de responsabilidades en la organización burocrática, sea por sus costos o, incluso, porque las soluciones propuestas rebasan los tiempos administrativos del decisor, de manera tal que el costo de su implantación no será retribuido en su periodo administrativo.

Por otra parte, y vistos desde la perspectiva de los científicos, quienes realizan investigación aplicada sostienen que cuando encuentran efectos negativos en la evaluación —o distintos a los esperados en las metas de los programas públicos—, sus resultados son negados por quienes implantan las políticas. Otros problemas que se plantean desde la investigación se refieren a la falta de recursos para realizar investigación aplicada, a la falta de tiempo razonable para la eva-

luación de resultados de política y a la exigencia de una *simplificación* del lenguaje académico, para la comprensión de los resultados y sus posibles consecuencias para la política.

Asimismo, los resultados de la investigación pueden llegar a representar una forma de rendición de cuentas, que no necesariamente es bien recibido por los tomadores de decisión. La perspectiva de la investigación aplicada supone que las PBE refuerzan el carácter *democrático* de las políticas públicas precisamente porque contribuyen a la transparencia de las acciones públicas y a la evaluación y auditoría de quienes las implementan.

Sin embargo, incluso considerando las dificultades de interacción y los problemas que se enfrentan para el uso de la evidencia científica en el diseño de política, debemos reconocer que en muchos casos los resultados de investigación han servido como mecanismo de presión para que se transformen las políticas públicas existentes, e inclusive para que se discuta la pertinencia de asuntos públicos en la agenda gubernamental.

Pero estos desencuentros de orden general pueden evitarse si se entienden dos problemas fundamentales que pueden atender las necesidades y los estilos de políticos y académicos. A mi juicio, son dos los problemas fundamentales para que las políticas adopten el enfoque de las políticas basadas en evidencia. El primero de ellos consiste en generar el tipo de evidencia que necesitan quienes formulan las políticas. Derivada de necesidades de corte administrativo y con un muy bajo control en su sistematización, la información relativa a las políticas suele ser muy pobre para la exploración de corte explicativo, e incluso para la descripción significativa. Atender el tema de generación, sistematización, y apertura de la información útil puede ser una de las principales fuentes de interacción entre academia y política.

El segundo problema radica en lograr que las investigaciones realizadas y la evidencia obtenida realmente sean uti-

lizadas por quienes formulan e instrumentan las políticas. Esto demanda, a mi juicio, el uso de la investigación como una forma de acompañamiento de la política a lo largo de todo su ciclo y la generación de evidencias que no sólo remitan a la investigación evaluativa de impacto, sino al diseño e instrumentación de la política.

A esta segunda cuestión se dedica la sección siguiente de este trabajo, para después pasar al tema de la evidencia, su naturaleza y uso.

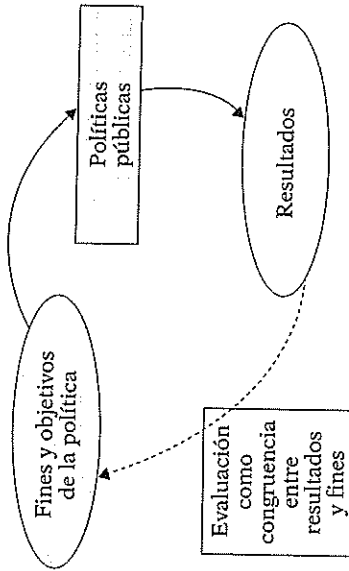
EL CICLO DE LAS POLÍTICAS Y LA INFORMACIÓN

Cuando en el ámbito de las políticas públicas se piensa en el conocimiento científico o cuando se acude al apoyo de los académicos suele ser para realizar la evaluación de los resultados de la política, sin importar demasiado su diseño o instrumentación. Este tipo de procesos evaluativos acotan la interacción a un tipo particular de evaluación, el que se refiere a la eficacia, a la confrontación entre fines buscados y resultados obtenidos.¹⁰ En la figura IX.1 resumo este tipo de evaluación.

En esta forma de interacción entre la política pública y la investigación se presenta a esta última como si fuese totalmente *neutral* e independiente de la política, y cuyo único rol es el de la *auditoría* o la evaluación, entendida como la congruencia entre fines buscados por la política y resultados obtenidos tras su implementación. La posición que presento en este capítulo se diferencia del esquema anterior en tanto que considera la necesidad de una interacción distinta en el proceso de política pública, y ubica al investigador no sólo como evaluador del producto final, sino como *observador* en toda la vida de la política pública, desde la construcción de la agenda pública hasta la evaluación y/o refor-

¹⁰ Usualmente bajo la forma de evaluación de impacto.

FIGURA IX.1. Esquema más común en políticas públicas

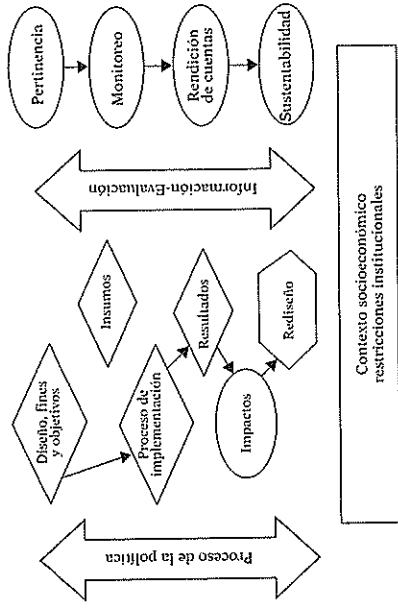


FUENTE: Elaboración propia.

mulación de la política. El esquema correspondiente puede expresarse en la figura IX.2.

De la figura puede inferirse que la evaluación, información e investigación pueden acompañar todo el proceso de la política pública, desde la evaluación de pertinencia de la política para atender el problema que se desea resolver, el monitoreo de la implementación, y no sólo la evaluación de resultados. Al mismo tiempo, las preguntas posibles y sus correspondientes respuestas también serán diferentes en los distintos momentos de duración de la política: en el inicio, los temas pertinentes para la política, su justificación y las expectativas en la implementación pueden ser fundamentales; hacia el momento del diseño, el análisis del modelo de intervención, su sustento lógico y el análisis de impactos son los temas prioritarios; más adelante, los resultados e impactos integran el propio proceso de la política y se plantean como parte del monitoreo en la implementación. Finalmente, tienen lugar la sustentabilidad y pertinencia en la continuación de la acción pública, así como la rendición

FIGURA IX.2. Interacción de la evaluación en el proceso de política pública



FUENTE: Elaboración propia.

de cuentas, y la naturaleza de las preguntas en este momento tiene más similitud con las que se plantearon en el origen de la política (esto es, las de pertinencia y costo-beneficio).

De nuevo la naturaleza de las preguntas y la clase de respuestas determinan de qué manera se realizará el análisis de las políticas, el tipo de investigación requerida, así como el tipo de interacción esperable entre conocimiento científico y su posible utilización.

Si la vida de la política pública no puede concebirse como producto simple de una decisión clara, absoluta, ni totalmente racional desde un inicio, sino como un proceso de aproximaciones sucesivas hacia una decisión realizable en un contexto particular, es sensato suponer que parte de esta *aproximación* o *ajuste* sea producto de la interacción no sólo con el contexto político, social y económico, sino también con el conocimiento producido sobre el objeto de la política y con el producido en y por la política. De esta manera, la investigación no es independiente de las políticas públi-

cas, sino parte de los elementos con que la política interactúa, sea de manera intencional o no, y a la que responde por medio de aproximaciones sucesivas.

LA NATURALEZA DE LA EVIDENCIA

Así como existen distintos factores que influyen en la toma de decisiones,¹¹ también existen diferentes tipos de evidencia para sostener la política pública y su práctica. Siguiendo a Davis, los tipos de evidencia son:¹²

- Revisiones sistemáticas: se refiere a la evidencia que ha sido sustentada críticamente y analizada en forma rigurosa de acuerdo con criterios explícitos y transparentes. Se trata de metaevaluaciones, de revisiones de resulta-

¹¹ Además de la evidencia existen otros factores que son tomados en cuenta en la hechura de políticas. De acuerdo con Davis, *op. cit.*, destacan los siguientes:

- Experiencia, conocimiento y juicio son factores que constituyen capital humano e intelectual valioso e incluyen el conocimiento tácito, que ha sido identificado como un elemento importante de la hechura de políticas.
- Recursos. La hechura de políticas tiene que ver con el funcionamiento, pero también con los costos y los resultados. Se deben tener en cuenta no únicamente los costos de las políticas, sino también su costo-efectividad, su costo-beneficio y su costo-utilidad.
- Valores. La política pública se desarrolla en un contexto de valores, ideología y creencias políticas. La ideología política es una importante influencia en la hechura de políticas y se puede acompañar del compromiso con la PBE.
- Hábitos y tradiciones, algunas instituciones políticas están inscritas en una manera tradicional y habitual de hacer las cosas, lo que en ocasiones desafía explicaciones racionales en el siglo XXI.
- Cabilderos (lobbistas), grupos de presión y consultores. Estos grupos utilizan evidencia para promover políticas particulares, pero frecuentemente esta evidencia es menos sistemática y más selectiva que la usada por los promotores de la PBE.
- Pragmatismo y contingencias. Algunos factores como los términos y tiempos de los congresos y los parlamentos, los procesos de la hechura de políticas, las capacidades de las instituciones y las contingencias no anticipadas influyen en las políticas públicas.

¹² Davis, *op. cit.*

dos de un conjunto de investigación ya existente, pero sistematizada con el enfoque de PBE.

- Estudios referidos a proyectos específicos: son más comúnmente utilizados que las revisiones sistemáticas para sustentar las decisiones del gobierno. Con ellos se puede obtener evidencia valiosa para políticas particulares, programas y proyectos en contextos específicos.
- Estudios piloto y estudios de caso: se obtiene la evidencia de una combinación de métodos experimentales, cuasi-experimentales y cualitativos, para ayudar a guiar a los hacedores y la hechura de política.¹³

Estos tipos de evidencia llevan de nuevo a discutir la naturaleza de la misma y las implicaciones que puede tener en el uso en la política. Desde la mirada metodológica, resulta claro para cualquier investigador que la información que se utiliza en la construcción científica contiene al menos dos componentes: el *dato* y la forma en que se produjo ese dato, y que, por lo tanto, la información es parte del argumento de la investigación, por ende, está sujeta a crítica, prueba y refutación, al igual que el problema de investigación que le da origen o la teoría que se utiliza en su construcción. Es decir, la información no es ajena a la construcción teórica en que se inserta, y contiene no sólo el registro de las propiedades del objeto de la medición, sino que además incluye la forma en la que se obtuvo el dato, lo cual lleva a plantear, asimismo, que no toda la información sirve para todos los propósitos, incluso cuando se habla del mismo *objeto de evaluación*.¹⁴

¹³ Davis, *op. cit.*, incluye dos tipos más que a mi juicio no son del mismo nivel que los anteriores: opinión de expertos o consultoría especial y evidencia de Internet, con poco valor o sin certeza de su base científica.

¹⁴ Tomemos por ejemplo el logro escolar: no es el mismo dato el que sirve a los propósitos de seguimiento individual de rendimiento de un alumno o de los alumnos, que el requerido para evaluar el sistema educativo. Los resultados de una investigación pueden servir únicamente para monitorear el sistema y otros podrían contribuir a explicar el resultado del

De manera similar en el uso de la evidencia científica para el diseño y la práctica de las políticas públicas puede extenderse este argumento. Un planteamiento similar en la literatura sobre política pública se encuentra en Majone,¹⁵ para quien la evidencia es información seleccionada de toda la información disponible y es utilizada en cierto punto de un argumento para persuadir de la falsedad o verdad de una afirmación. En este sentido, la evidencia en política pública no es lo mismo que la información, sino que forma parte del argumento de la política, y su eficacia se sustenta en su valor comunicativo. De esta manera, a mi juicio, este planteamiento incluye la crítica a las pretensiones de diseño *científico* de las políticas, además de distinguir el producto de la ciencia como *dato objetivo* o como argumento.

Más allá de la validez y confianza de los datos producidos por la investigación, y que sirven de base en la construcción de la evidencia, debe también anotarse que la eficacia de esta última no depende sólo de criterios técnicos, como son la selección de datos o uso de modelos analíticos apropiados, sino también de la utilización que tenga para la política, la introducción de la evidencia en un punto inadecuado del argumento o la elección de un estilo de presentación que no sea el más adecuado para el auditorio al que va dirigida, todo ello compromete el valor de la evidencia como tal.¹⁶

Otro planteamiento similar es el de Weiss en su definición del modelo táctico (*tactical model*) del uso de la investigación en las políticas públicas. Para la autora, este modelo se emplea cuando la investigación en ciencias sociales se

logro, otros más podrán servir para entender la organización curricular que sustenta los procesos de transmisión, mientras que sólo algunos podrán ser significativos para mejorar los procesos de enseñanza. En condiciones de escasez informativa es común la tentación de utilizar la poca información disponible para fines distintos a los que le dieron origen, en contextos en que ésta resulta *una novedad en el sistema*.

¹⁵ Giandomenico Majone, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.

¹⁶ *Ibidem*.

utiliza para propósitos que tienen poco que ver con el objeto de la investigación.¹⁷ En estos casos no son los hallazgos los que se utilizan, sino el hecho de que se esté realizando investigación. En algunas ocasiones las agencias gubernamentales usan la investigación como una forma para desviar las críticas y obtener así legitimidad para sus acciones.¹⁸

A partir de los autores mencionados, se puede sostener que las PBE son un tipo de política pública basada en investigación, que aplica *procedimientos rigurosos* y sistemáticos para la *recolección de datos* y se preocupa por la transformación de éstos en conocimiento formal de carácter *utilizable* para la toma de decisiones.

En mi opinión, a esta definición debe agregarse la capacidad de sostener esa producción de información relevante (y de analizarla de manera crítica) desde el ámbito en que se toman las decisiones de política y también en los espacios en que se instrumentan. En otras palabras, no basta con lograr la vinculación entre tomadores de decisión e investigadores académicos para momentos críticos del proceso de la política. Para desarrollar el potencial de este tipo de investigación debe conseguirse que la misma se vuelva un principio de *producción de conocimiento* utilizable para la mejora de la política en y desde su espacio de instrumentación, y en y desde el desarrollo académico del área en cuestión. Dicho en otras palabras, la producción de evidencia tiene que ser vista como un producto conjunto del espacio público y académico.

Uno de los problemas que vale la pena dejar planteado es que, así como no hay un *dato* puro, tampoco hay un *método correcto* para aproximarse a los temas de la acción pública, por ende, la diversidad de enfoques y miradas, con sus fortalezas y debilidades, puede presentar muy distintas alternativas de análisis, comparación y acción. Este hecho

¹⁷ Weiss, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*.

abunda en la idea de que la evidencia en la acción política sirve a la argumentación, comunicación y legitimación, más que ser un sustento objetivo, independiente y *verdadero* para la elección entre opciones de política.

Por último, cuando la ciencia, la tecnología y la política se cruzan se pueden presentar algunos conflictos. Los criterios científicos de confiabilidad y validez pueden chocar con los requisitos de comunicabilidad de la evidencia y con algunas nociones políticas sobre lo que es o no posible. En palabras de Majone:

Las conclusiones fácticas no se pueden separar fácilmente de consideraciones sobre la factibilidad de los supuestos del opo-
nente y de su selección de evidencias o metodología. Y en virtud de que no parece existir ningún procedimiento objetivo para verificar las conclusiones del análisis, la credibilidad del experto se vuelve tan importante como su capacidad.¹⁹

Esto es también válido desde la mirada de Weiss, sobre el uso de la investigación como legitimación de la acción pública, más allá —o de manera independiente— de su contenido sustantivo.

EL AMBIENTE POLÍTICO EN EL QUE SE INSERTA Y RETROALIMENTA LA POLÍTICA PÚBLICA

La relevancia de sustentar el diseño y la implementación de políticas en evidencias radica en que la práctica política y los procesos de diseño e instrumentación de políticas públicas debieran justificarse por sus efectos. Si no se toman en cuenta los efectos, la puesta en práctica de las políticas puede resultar un gasto innecesario de recursos públicos.

¹⁹ Majone, *op. cit.*..., p. 39.

Muchas veces se usa la evidencia para la formulación de políticas pero considerando sólo el impacto inmediato que éstas puedan tener.²⁰ Sin duda esta cuestión rebasa el ámbito de la relación entre investigación y políticas, y tiene más que ver con que los incentivos serán menores para los tomadores de decisión si implementan políticas que no tendrán efecto de manera inmediata. Esto supone una modificación en la cultura política de la administración pública. Pero valga insistir en que uno de los principales problemas en las políticas sociales radica en la distancia entre el momento de la toma de decisiones —en el contexto de una administración gubernamental— y el momento en que pueden registrarse los resultados esperables de esas decisiones.²¹

El ambiente y el juego políticos en los que se inserta la política pública tienen una fuerte influencia en el proceso de toma de decisiones, tanto en el proceso de adopción e implementación, como en el ajuste y la continuidad de la misma. Los intereses, motivaciones, compromisos, ideologías, así como costos y beneficios de los grupos de interés que se sitúan en torno a la política pública requieren ser considerados durante todo el curso de vida de la política.

²⁰ De acuerdo con el secretario de Estado para la Educación de Gran Bretaña, David Blunkett, debería ser obvio que las decisiones de las políticas gubernamentales deben estar respaldadas en evidencia. Para ello, la ciencia social debe contribuir con dicha evidencia, pues en el pasado las políticas no han estado basadas en buena investigación (Carole Torgerson y David Torgeron, "The need of randomised controlled trials in education research", *British Journal of Educational Studies*, vol. 49, núm. 3, 2001, pp. 316-328).

²¹ Valga como ejemplo el caso de las políticas educativas, en donde la problemática es particularmente interesante: una *generación educativa* para sólo el tramo de educación básica toma de 10 a 12 años de formación (dependiendo de la duración que tomemos de preescolar obligatorio). En cambio la duración de un periodo gubernamental es sexenal. De manera que la *rendición de cuentas* no se da en el periodo de responsabilidad de gobierno, sino después de que éste ya concluyó. ¿A quién atribuir los avances? ¿O los retrocesos? ¿A los funcionarios actuales o los anteriores? Así el tema de *accountability* en educación se torna un tanto más complejo ante este desfase derivado del tiempo razonable que han de tomar los procesos de maduración de los impactos de las políticas en las escuelas, los estudiantes y los egresados del sistema.

Los tomadores de decisión tienen compromisos ideológicos y no cambiarán sus opiniones sólo con información. Ellos deben satisfacer a distintos actores, a ciertos municipios, ganar apoyo de otras agencias, cumplir las reglas y rutinas de sus instituciones, o incluso favorecer a alguna figura política poderosa.²²

Tienen también sus prejuicios —fundados o no— sobre los obstáculos en las reformas, los posibles aliados y posibles cuellos de botella. Buena parte de estos prejuicios son la mayoría de las veces compartidos y suelen estar muy arraigados en forma incluso de mitos.²³

Por lo tanto, resulta necesario reconocer que los programas y políticas públicas involucran una gran cantidad de *stakeholders*. Los investigadores y las propias burocracias, encargadas de la generación de evidencia, deben primero identificar quiénes son estos actores, cuáles son sus expectativas más significativas en relación con la política pública y prever diferentes medidas de resultados que reflejen la diversidad de estos intereses, para hacer que la evidencia generada sea relevante y útil para los interesados.

Asimismo, los investigadores deben seguir de cerca el desarrollo de los cambios que experimenta la política pública y considerarlos en la recolección y análisis de la información. Estos cambios pueden ser múltiples, desde modificaciones en la población atendida, el proceso de entrega del programa, la adición de nuevos componentes, hasta la incur-

²² Weiss, *op. cit.*, p. 2.

²³ Una visión interesante sobre este tema es lo que Majone llama "decisionismo". "Es la visión de un número limitado de actores que tratan de hacer elecciones calculadas entre alternativas claramente concebidas. Las elecciones de un actor se consideran racionales si pueden explicarse como la selección del instrumento más eficaz para alcanzar ciertos objetivos. Según esta concepción, el modelo económico de elección es el paradigma más apropiado para todos los problemas de políticas [...] A fin de decidir racionalmente, el diseñador de políticas debe especificar sus objetivos, establecer los distintos medios por los que pueden alcanzarse, evaluar las consecuencias de cada alternativa y seleccionar la acción que maximice los beneficios netos" (Majone, *op. cit.*, p. 47)

sión de nuevos grupos de interés. Este complejo proceso de ajuste, tanto de la política como de la propia investigación, puede conducir a diferencias relevantes en el diseño teórico inicial de la construcción de la evidencia. Estas posibilidades de ajuste deben considerarse desde el inicio de la política y de la búsqueda de información relevante a ésta.

Por lo tanto, el proceso de indagación y mapeo de *stakeholders* debe ser permanente en el proceso de evaluación de la política, no sólo con la finalidad de conocer sus intereses y expectativas respecto al programa, sino con el objeto de prever los efectos de los cambios e incursiones, y proveer una retroalimentación oportuna a los tomadores de decisión e implementadores de la política. Asimismo, los resultados de investigación pueden llegar a producir evidencia contraria a las expectativas sostenidas a partir de los prejuicios y prenociones de los agentes y las agencias.

La evidencia, vista desde esta perspectiva, será importante no sólo como una herramienta de aprendizaje que permita estimular cambios en un programa, sino como un instrumento de negociación y cabildero que permita informar a los tomadores de decisión sobre sus efectos, resultados e impactos, haciéndola más sensible a las necesidades de sus usuarios.

POLÍTICAS INFORMADAS ¿ES POSIBLE?

Para que una política sea informada, se precisa de, al menos, los siguientes requisitos fundamentales:

- Voluntad política para usar evidencia de la investigación con objeto de mejorar el proceso de toma de decisiones en la política.
- Permitir el acceso a la información disponible y, en su caso, favorecer el desarrollo de sistemas de información que sirvan de evidencia a la política y a la investigación.

Desde las instancias políticas, el problema deriva fundamentalmente en la decisión de ubicar parte de los recursos escasos destinados a los programas de política pública en la investigación y en la administración de los recursos de información. Esto demanda el control de sistemas de información, para cuyo objetivo los recursos humanos en la administración pública generalmente son escasos.

De acuerdo con Davis,²⁴ no toda la investigación es de calidad suficiente para formar la base de un proceso de hechura de política. Muchas investigaciones pueden satisfacer los criterios académicos, pero no tener el tipo de información y lenguaje requerido en la evidencia para la política, tales como claridad en los objetivos e implicaciones prácticas, diseños viables y posibles en términos de ética y política, metodologías parsimoniosas, que faciliten, análisis estadístico, reporte y conclusiones adecuados, comprensibles y utilizables en el proceso de la política concreta.

Otro problema para la PBE es que en muchos sectores o instituciones gubernamentales hay poca evidencia científica válida, o no la hay. En estos casos, otros tipos de argumentación (de sentido común o ideológicos) pueden llenar esos vacíos hasta que la información sistemática pueda establecerse como evidencia sustantiva.²⁵

Por otra parte, los requisitos para el desarrollo de la investigación aplicada suelen ser complejos para enfrentarlos desde las tradiciones académicas. Para que este tipo de investigación sea posible, se requiere al menos:

- Un sector académico dispuesto a realizar investigación aplicada.
- Acceso a la información producida por la investigación.
- Aceptación de los términos temporales de la política.

²⁴ Davis, *op. cit.*

²⁵ *Ibidem.*

- Uso de la información para la mejora en el proceso de toma de decisiones, más que para la producción de evidencia científica, que implica un proceso de *traducción* y adaptación a formas de comunicación diferentes al lenguaje académico.

Entre estos requisitos, quizás el problema más importante es la disponibilidad de información relevante. Sea que exista esa información —las más de las veces no existe—, que el acceso a ella sea abierto o que deba construirse, en cualquier caso el tema de la disponibilidad de la información no es menor. La información es un recurso no sólo escaso, sino también muy poderoso. En mi juicio, uno de los principales objetivos de la investigación aplicada en este enfoque debería ser sustentar la construcción de sistemas de información que puedan ser utilizados para consolidar indicadores a fin de dar seguimiento, evaluar las políticas y proveer los juicios para los ajustes de las mismas.

En otras palabras, una de las principales restricciones y condiciones de posibilidad de la PBE no es de carácter metodológico, ni técnico, sino político, y deriva de las posibilidades de construir y administrar sistemas de información complejos. En el caso mexicano, son muy recientes los esfuerzos para iniciar sistemas de información relevantes y útiles. Cabe recordar que hasta hace no más que unos cuantos años el acceso a la poca información era muy restringido, y estaba controlado por una muy pequeña, pero poderosa, burocracia.²⁶ Además, la información existente suele tener un fin y corte administrativos, por lo que las más de las veces difícilmente puede servir de sustento para responder buena parte de las preguntas que requieren responderse.

Así, el establecimiento de núcleos de investigación rele-

²⁶ Así ocurría al menos para el caso educativo, pero puede afirmarse para muchas otras políticas.

vante a la política y de diseño de programas de políticas públicas que tomen en cuenta y se sustenten en la evidencia científica demanda pensar de manera distinta tanto la investigación como la toma de decisiones.

Para que el espacio de interacción entre ambos ámbitos sea posible, se debe explicitar y compartir una serie de condiciones, que se podrían agrupar de la manera siguiente: en primer lugar, consenso en la definición de *prioridades* y *necesidades* que requieren ser atendidas, lo cual implica un acuerdo básico en la naturaleza de las preguntas que se formulan; en los *tiempos* de la política y de la investigación. En segundo lugar, un acuerdo básico sobre la naturaleza de la evidencia que se busca, es decir, las razones de la búsqueda de información y la pertinencia de la misma. En tercer lugar, un marco administrativo básico para la creación de evidencia y desarrollo de base de datos. Adicionalmente, el uso de la información —y de sus procesos de construcción— como parte de un proceso intencional de formación profesional de agentes de la política; ello implica que la información esté disponible para todos los agentes de la política, en especial en procesos de negociación local. Por último, se requiere establecer la difusión de la información como requisito y facilidades de acceso a la misma, apoyo a iniciativas para actualizar la evidencia, y disponibilidad para contribuir a un proceso más amplio de rendición de cuentas.

Esto conduce a preguntas sobre qué es lo que permite reconocer una evidencia como útil: ¿qué diseños de investigación y de recolección de información son apropiados para preguntas de política pública específicas?, ¿qué balance es apropiado entre investigación nueva para el problema específico y los resultados de investigaciones existentes en revisiones sistemáticas?, ¿cuáles son los límites entre el rigor posible de la investigación y la necesidad de evidencia —por ejemplo: cómo obtener la información y en cuánto

tiempo sin que amenace su calidad técnica?—, ¿qué es una laguna de información y cómo se llena con evidencia?, ¿cómo se impulsa la investigación sustantiva y relevante para la política?, ¿cómo se evitan los sesgos en la investigación aplicada? y, por último, pero no de menor importancia, ¿qué se puede hacer para que la investigación sea fácil de entender para todos los agentes involucrados en y afectados por la política?

También han de tenerse en cuenta otros problemas que, no siendo estrictamente metodológicos, impactan en la calidad y relevancia de la evidencia producida: valga mencionar tan sólo el de los costos de obtener la información, sean políticos, éticos o, incluso, económicos.

El acuerdo posible en estos renglones se verá siempre amenazado por la separación tradicional entre las arenas política y académica, toda vez que se funda sobre la base de voluntades particulares y para proyectos específicos. Pero es probable que la institucionalización de procesos de construcción y uso de información pertinente conduzca hacia un mayor interés de los políticos por la investigación y de los investigadores por la aplicación de su conocimiento. No será suficiente producir información, hay que impulsar su uso para todos los involucrados en la política pública, incluyendo a sus *beneficiarios* o *usuarios*, y en ello recae la tarea de la difusión que conduzca a una cultura de búsqueda de evidencia y de formación para la búsqueda de información relevante.

El interés por el conocimiento o curiosidad de los científicos puede ser infinito, pero su capacidad de investigación efectiva se limita a la disponibilidad real de información. Al mismo tiempo, la urgencia por el cambio entre los administradores puede también ser ilimitada, mientras que la capacidad real de intervenir en la realidad social está acotada por recursos, cultura, marcos legal-administrativos, etcétera.

CONSIDERACIONES FINALES

En este ensayo he querido mostrar que los temas en los que se pone la mirada desde la investigación y la política están determinados fundamentalmente por los tipos de preguntas que desde ambas se formulan. Para ello, he intentado establecer diferentes relaciones entre el ámbito de la academia y de la política en función de un elemento en común: la evidencia.

He mostrado que la evidencia no se identifica con la información existente, sino que es un dato que se construye tanto desde los sistemas de información de la administración pública como desde los propios investigadores en su actividad evaluativa y que adquiere un significado argumentativo en su uso político. Asimismo, la evidencia es tal en el preciso momento en que está disponible, se difunde y es utilizada para retroalimentar a las políticas públicas.

Por último, quisiera destacar que si bien el proceso de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas es muy complejo y se encuentra condicionado por intereses, voluntades e ideologías, sería deseable que las decisiones estén cada vez más basadas en evidencias que impriman mayor precisión a las soluciones con las que intentamos resolver los problemas sociales. En la medida en que sean explícitos los criterios de construcción y uso de la información, tanto en la política pública como en la academia, la selección entre opciones de políticas será quizá más transparente. Ello no sólo contribuirá con el espacio de la política, también retribuirá en la producción científica, ya que demandará del espacio académico mayores capacidades y formación de investigadores.

BIBLIOGRAFÍA

- Adey, Philip, "Evidence for long-term effects: Promises and pitfalls", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 83-101.
- Berlin, Isaiah, "The purpose of philosophy", en *Concepts and categories: Philosophical essays*, Oxford, Oxford University Press, 1980, pp. 1-11.
- Coe, Robert, "What kind of evidence does government need?", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 1-11.
- Cottingham, Phoebe, Rebecca Maynard y Matthew Stagner, "Synthesising evidence on the impacts of programmes and policies in education, crime and justice, and social welfare: Practical recommendations based on 14 tested reviews", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 28-53.
- Daly, Peter y Neil Defty, "Extension of single-sex public school provision: Evidential concerns", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 129-136.
- Davis, Philip, *Is evidence-based government possible?*, Jerry Lee Lecture, presentada en el 4th Annual Campbell Collaboration Colloquium, Washington, 19 de febrero de 2004, disponible en: www.nationschool.gov.uk/policyhub/downloads/JerryLeeLecture1202041.pdf [última consulta, 25 de marzo de 2008].
- Elton, Lewis, "Goodhart's law and performance indicators in higher education", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 120-128.
- Hanney, Steve, "Personal interaction with researchers or detached synthesis of the evidence: Modelling the health policy paradox", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 72-82.

- Harlen, Wynne, y Ruth Deakin Crick, "Opportunities and challenges of using systematic reviews of research for evidence-based policy un education", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 54-71.
- Hulpia, Hester, y Martin Valcke, "The use of performance indicators in a school improvement policy: The theoretical and empirical context", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 102-119.
- Mackay, Keith (ed.), *Public sector performance: The critical role of evaluation*, Washington, The World Bank, 1998.
- Majone, Giandomenico, *Evidencia, argumentación y persuasión en la formulación de políticas*, México, FCE, 1997.
- Oakley, Ann, "The researcher's agenda for evidence", *Evaluation and Research in Education*, vol. 18, núms. 1 y 2, 2004, pp. 12-27.
- Pinilla, P. Rafael, *Política basada en la evidencia para la renovación del Estado de bienestar*, ponencia elaborada para el XIII Encuentro de Economía Pública, Almería, 2 y 3 de febrero de 2006, disponible en: www.ual.es/congresos/econgres/docs/Institucional2/Pinilla%20XIII%20EEP.pdf [última consulta, 25 de marzo de 2008].
- Simons, Helen, "Utilizing evaluation evidence to enhance professional practice", *Evaluation*, vol. 10, núm. 4, 2004, pp. 410-429.
- Torgerson, Carole, y David Torgerson, "The need of randomized controlled trials in education research", *British Journal of Educational Studies*, vol. 49, núm. 3, 2001, pp. 316-328.
- Vocino, Thomas, "Introduction", *Public Administration Review*, vol. 39, núm. 5, septiembre-octubre de 1979, pp. 407-408.
- Weiss, Carol H., "The many meanings of research utilization", *Public Administration Review*, vol. 39, núm. 5, 1979, pp. 426-431.
- Weiss, Carol H., y Joseph Cambone, "Principals, shared decision making and school reform", *Educational Evaluation and Policy Analysis*, vol. 16, núm. 3, 1994, otoño, pp. 287-301.

Páginas de Internet consultadas

- Campbell Collaboration, disponible en: <http://www.campbellcollaboration.org/index.asp> [última consulta, marzo de 2008].
- Centre for Educational Research and Innovation (CERI), OCDE, 2003, disponible en: http://www.oecd.org/department/0,3355,en_2649_35845581_1_1_1_1_1,00.html [última consulta, marzo de 2008].
- The Curriculum, Evaluation and Management Centre (CEM Centre), Durham University, disponible en: <http://www.cemcentre.org/> [última consulta, marzo de 2008].
- Evidence for Policy and Practice Information and Coordinating Centre (EPPI Centre), Social Science Research Unit, London University, disponible en: <http://eppi.ioe.ac.uk/cms/> [última consulta, marzo de 2008].