

**Aspectos metodológicos para evaluar una política pública\****Methodological aspects for assessing public policies*

José Wilmar Pino Montoya\*\*

*jose.pinomo@amigo.edu.co*

Recibido: enero 18 de 2017. Aceptado: abril 24 de 2017.

doi: 10.22209/rhs.v5n1a01

**Resumen**

En el proceso de evaluación de las políticas públicas se hace necesario utilizar una metodología que oriente adecuadamente el logro de los datos. Este artículo pretende orientar al investigador sobre la metodología que debe utilizar en una investigación en políticas públicas. Se privilegió el enfoque cualitativo de investigación, el rastreo y el análisis documental con el fin de indagar sobre las diferentes perspectivas metodológicas para estudiar las políticas públicas. Se encuentra que las metodologías para realizar estudios sobre políticas públicas se dividen en tres: las cualitativas, cuantitativas e integrativas que son las que orientan el proceso de investigación de las políticas. Las políticas públicas se pueden evaluar utilizando dos enfoques y su estudio se puede realizar durante la ejecución o después de esta. No obstante, estas dos metodologías no agotan la explicación y la evaluación objetiva de dichas políticas, por lo tanto, es indispensable utilizar un enfoque mixto.

**Palabras clave:** enfoque mixto, política, investigación, Estado, interpretativo.

**Abstract**

In the process of assessing public policies, it is necessary to use a methodology that adequately guides data acquisition. This paper aims to guide researchers in the type of methodology that should be used in a research study on public policies. In order to explore the different methodological perspectives to study public policies, this paper focuses both on a qualitative research approach and on document tracking and analysis. The findings show that methodologies for conducting studies on public policies, which guide the research process, fall into three categories: qualitative, quantitative and integrative methodologies. Public policies can be assessed using two approaches, and studies can be conducted either during or after policy implementation. However, these two methodologies do not exhaust the explanation and objective evaluation of these policies; therefore, it is paramount to use a mixed approach.

**Keywords:** Mixed approach, policy, research, State, interpretative.

Para citar este artículo: Pino Montoya, José Wilmar. (2017). Aspectos metodológicos para evaluar una política pública. *Rev. Humanismo y Sociedad*, 5(1), 1-7. <https://doi.org/10.22209/rhs.v5n1a01>

\* Este artículo corto de investigación es el resultado parcial de la investigación: «Política Pública educativa en Medellín: la necesidad de una perspectiva horizontal». Proyecto de investigación financiado por la Vicerrectoría de Investigación de la Universidad Católica Luis Amigó para el año 2014.

\*\* Filósofo de la Universidad de Antioquia. Doctor en Filosofía de la Universidad Pontificia Bolivariana. Docente de la Facultad de Educación de la Universidad Católica Luis Amigó, Medellín, Colombia. Grupo de investigación: Educación, Infancia y Lenguas Extranjeras.

## Introducción

Con el fin de dar respuesta a las diferentes problemáticas que se presentan en un Estado, los gobernantes se ven en la obligación de implementar una serie de estrategias y actividades que puedan subsanarlas y solucionarlas, en tanto que «[...] la responsabilidad en materia social ha sido asignada al Estado que ha tenido a su cargo el financiamiento, el diseño, la puesta en marcha y la supervisión de las políticas sociales» (Arriagada, 2006, p. 9). Las estrategias empleadas para dar cumplimiento a esta responsabilidad fin son múltiples, pues lo que se necesita es llevar a la mayor cantidad de personas posibles tales políticas y con ellas aliviar el mayor número de problemas y situaciones difíciles. Estas alternativas de solución construidas por los Gobiernos son planificadas, elaboradas y evaluadas por profesionales expertos en diferentes temas. Pero este proceso de construcción no es fácil, implica una serie de momentos; un proceso que comienza por saber cuáles son las dificultades y los problemas propios de las personas (diagnóstico); luego, la elaboración de la propuesta de intervención, acorde con el problema o los problemas encontrados y la población, y se termina con la evaluación de los resultados y los logros alcanzados. En este caso y como lo argumenta Serrano (2005a), la función de conjunto es central porque ayuda a generar confianza en el propósito de construir una política que trascienda los problemas por solucionar, además, porque asegura que las líneas de trabajo concretas impidan, limiten o trabajen en contra de los objetivos de las demás líneas de atención de la política.

En este sentido, los responsables de dicho proceso deben conocer una serie de aspectos académicos, económicos, sociales y poblaciones que le facilitarán: primero, comprender el objeto de análisis; segundo, tomar la mejor decisión y la más adecuada, teniendo en cuenta los recursos que se invertirán y, tercero, evaluar los resultados de las acciones, observando si estas fueron o no productivas según el presupuesto invertido y los objetivos propuestos por la política.

Así, el profesional debe de optar por un enfoque de indagación o esquema que le indique y guíe cómo abordar el objeto de investigación y cómo lograr los objetivos planteados.

Esta decisión debe tomarse de acuerdo con un paradigma o enfoque de investigación, el cual, y como lo afirman Sautu, Boniolo, Dalle y Elbert (2006) definirá

el modo de orientarse y de mirar aquello que la propia disciplina ha definido como su contenido temático.

Asimismo, el paradigma de investigación o enfoque escogido expresa el interés, la intención y el modo en que percibe la realidad; de la misma manera, este define la metodología, el método, los instrumentos y las técnicas de recolección de la investigación, es decir, la forma en cómo se debe acercar el investigador a la realidad y al objeto de análisis.

De acuerdo con lo anterior, el siguiente trabajo versará sobre los enfoques de análisis que se han implementado para evaluar e investigar las políticas públicas. En ese orden de ideas el siguiente escrito tratará sobre la definición de políticas públicas, los métodos definidos para estudiar que en este caso estarán cifrados desde tres puntos de vista o puntos de interés, a saber: las metodologías cuantitativas, las metodologías cualitativas y las metodologías mixtas o combinadas. Alternativas que le ayudarán al profesional interesado a analizar las políticas públicas, y a comprender y entender la realidad sobre los programas, proceso y evaluación de los proyectos llevados por los Gobiernos, para solucionar y atender a la población más necesitada y vulnerable. Por último, se plantearán las conclusiones.

### 1. Definición de políticas públicas

En la definición de política pública es relevante aclarar que dicho término aún no ha tenido el consenso adecuado para establecer con certeza a qué se refieren los teóricos cuando hablan de políticas públicas, pues este ha denotado tantas y diversas situaciones implementadas por los Gobiernos para dar respuesta a sus problemas sociales, que aún resulta impreciso referirse a él de manera adecuada; lo que sí se debe tener claro es que este término no debe confundirse con el de 'política social' que «Consiste en el conjunto más o menos coherente de principios y acciones gestionadas por el Estado, que determinan la distribución y el control social del bienestar de una población por la vía política» (Herrera y Castón, (2003) citado por Serrano, 2005b, p. 2).

Por ello y para una mayor claridad sobre el tema tratado en este escrito, se tomará el concepto de política pública como lo entienden: Meny y Thoenic, citados por Muller (2006). Estos dos autores definen la política pública como: «[...] un programa de acción gubernamental en un sector de la sociedad o un espacio geográfico»

(p. 52). Del mismo modo, sugieren que para identificar una política pública, esta debe tener, por lo menos, cinco características: 1) un conjunto de medidas concretas que conforman la verdadera «sustancia» de una política pública; 2) comprende unas decisiones o unas formas de asignación de recursos; 3) la política pública debe estar inscrita en un marco general de acción; 4) tiene un público, está encaminada a atender unos individuos, grupos u organizaciones afectados por tal política pública; 5) por último, la política pública tiene definidas unas metas y unos objetivos que se propone lograr. Es de aclarar, según este mismo autor, que una política pública puede tomar la forma de una acción, es decir, que en ciertas situaciones, lo mejor es que el Gobierno no intervenga, pues puede resultar como el viejo y conocido adagio: «resultó más perjudicial la cura que la misma enfermedad».

Es indispensable agregar que en la definición de política pública toman relevancia otros aspectos, que ayudarían a justificar y a aclarar el concepto. Para ello sugiero los aportes hechos por Rabotnikof (1993) con la concepción de lo público. Retomando este aporte se podría afirmar que una política pública está asociada con:

Lo que es de interés o de utilidad común a todos, que atañe al colectivo, que concierne a la comunidad y por ende la autoridad de allí demanda [...]; lo que es visible y lo que se desarrolla a la luz del día, lo manifiesto y ostensible [...]; lo que es de uso común, accesible a todos y por lo tanto abierto [...] (p. 76).

De acuerdo con lo anterior, la implementación de la política pública no es responsabilidad solo del gobernante, allí intervienen, además, la voluntad, los intereses, las necesidades y los problemas manifestados por un colectivo y una comunidad específica, quien será la beneficiada y sobre la que se hará la evaluación para definir los alcances y beneficios de las acciones propiciadas por el Gobierno. Por ello, una política pública es un hecho construido por la investigación, lo que lleva a pensar que «la (co) producción de las políticas públicas, por tanto, no se realiza en el interior de las administraciones públicas convirtiéndose el resto de agentes o instancias en destinatarias, ejecutoras o espectadoras de las mismas» (Fantova, 2004, p. 125).

En este sentido y ateniéndonos a las palabras de Cuervo (2007, pp. 66-95) se puede decir que una definición pertinente de política pública está asociada a una

visión integral y de conjunto de esta. En ella están relacionadas: las acciones de los Gobiernos; de otros organismos del Estado o subsidiarios; empresas contratadas; las leyes emanadas de la constitución y de las entidades que las construyen; un flujo de decisiones y motivaciones frente a un problema que ha sido considerado público y ha sido ingresado en la agenda del Estado; una acción que garantiza tanto recursos institucionales, del Estado y ciudadanos bajo una forma de representación de la sociedad que puede potenciar el desarrollo de la sociedad de la política y delimitar dicha intervención.

Como condición complementaria para mejorar la definición sugerida por Cuervo (2007), es importante agregar a los anteriores elementos los atributos de coherencia, integralidad, legitimidad y las distintas fases del proceso, a saber: identificar el problema, construir su definición con la ayuda de otros actores; incluir la política pública en la agenda pública; analizar las distintas posibilidades de solución y escenarios; proponer la ejecución de las decisiones; evaluar constantemente los avances para valorar la transformación del problema y así definir la continuación o no de la implementación de la política pública.

En este sentido esta definición es conveniente, en tanto integre diferentes aspectos que garanticen la elaboración, ejecución, evaluación y puesta en marcha de la política, lo que en palabras de Roth (2003) se denominaría Programas de Política Pública que «[...] hace referencia a un instrumento que tiene la ambición de coordinar e integrar una política pública determinada en un nivel macro o metapolítico» (p.46), en el que en primer lugar, se encuentra el Gobierno que es el poseedor y ejecutor de los recursos; en segundo lugar, se encuentra un contexto para intervenir, con una población que participa y garantiza el flujo de decisiones; por otra parte, se presentan las etapas por las que debe transitar la propuesta de las políticas para que se garantice su ejecución y, por último, se tiene presente un marco legal.

Con esta definición se garantiza la operatividad, la seguridad y los beneficios que traería una política pública para la población y se asegura la función del Gobierno como responsable de su ejecución e implementación, «protección, bienestar, realización de los derechos de ciudadanía y cohesión social» (Serrano, 2005b, p. 9).

## 2. Métodos cuantitativos

Para desarrollar este punto se puede comenzar advirtiendo que, como lo afirma Aguilar (1991), la orientación de la investigación científica de las políticas públicas tiene sus orígenes en dos marcos de referencias entrelazables: uno relacionado con el *conocimiento del proceso de la política* y otro relacionado con el *conocimiento en el proceso de la política*.

El primero tiene la tarea de conocer el proceso de decisión de la política, y según el autor:

Es una empresa de teoría positiva que busca producir descripciones, definiciones, clasificaciones, explicaciones de los procesos por medio del cual un sistema político dado, y en especial, el gobierno elabora y desarrolla las decisiones relativas a asuntos públicos, las políticas públicas (Aguilar, 1993, p. 52).

El segundo proceso, es decir, el interesado en el *conocimiento de las políticas públicas* tiene «la tarea de incorporar los datos y los teoremas de las ciencias en el proceso de deliberación y decisión de la política, con el propósito de corregir y mejorar la decisión pública» (Aguilar, 1993, p. 52-53). En otras palabras, lo que busca esta tendencia es ofrecer métodos analíticos, información pertinente y conocimiento, con el fin de aumentar la racionalidad de la construcción, examen, selección y desarrollo de las políticas públicas.

En este contexto y bajo la sombra de estas dos tendencias, subyacen los métodos cuantitativos que les sirven de ayuda, a ambas tradiciones para:

[...] demostrar si existe una relación entre el diseño de la política y el resultado de la política; verificar si la relación puede ser generalizada a escenarios similares, evaluar magnitudes de los efectos de las políticas en los factores sociales, económicos y políticos; y encontrar mejores alternativas de política (Barreto, Cerón y Fernández, 2010, p. 349).

En este sentido el análisis de las políticas públicas desde un método cuantitativo puede servir para evaluarlas durante el proceso mismo de su implementación *-conocimiento de-*, para introducir estos datos y hallazgos en el proceso de deliberación y la toma de decisiones en la corrección y mejoramiento de las propuestas empleadas. Con la implementación de este método se puede investigar y posteriormente determinar si una

política gubernamental puede o no seguir. «Este tipo de análisis es una forma de investigación relativa a la evaluación, bien para continuar o interrumpir un programa, estrategia, técnica, mejora, o para asignar recursos entre programas que compiten» (Barreto, Cerón y Fernández 2010, p. 346).

El objetivo que se tiene al implementar este método de análisis en la política pública es optimizar los recursos escasos de un gobierno limitado económicamente; por ello, aquí es importante trabajar en la racionalidad de las decisiones, la inteligencia y la responsabilidad en la asignación de los recursos públicos. Además, en la utilización de «técnicas tales como modelación, cuantificación de *inputs* y *outputs*, estadística descriptiva, inferencia estadística, investigación de operaciones, análisis de costo beneficio y análisis de riesgo beneficio [...]» (Barreto, Cerón y Fernández, 2010, p. 349).

## 3. Métodos cualitativos

Para los autores Barreto, Cerón y Fernández (2010) existen dos tipos de métodos cualitativos para analizar las políticas públicas: el método cualitativo positivista y los métodos cualitativos interpretativos. Con relación al primer método los autores citan a Yanow (2007), quien «asume la terminología métodos cualitativos positivistas, para identificar aquellas aproximaciones metodológicas que en políticas públicas buscan combinar elementos tanto cuantitativos como cualitativos» (p.358). De este modo, argumentan que el método cualitativo positivista busca metodologías para la investigación en políticas públicas que pretenden, principalmente, combinar tanto elementos cuantitativos como cualitativos.

Bajo la pretensión de alcanzar los estándares de confiabilidad derivados de las metodologías cuantitativas, algunos autores se valen de herramientas como UN\*DIST, Atlas-Ti, Lexicometría o Q-Metodología para procesar palabras frases de entrevistas, documentos o incluso observaciones realizadas en trabajos de campo (Barreto, Cerón y Fernández, 2010, p. 358).

El segundo tipo de método cualitativo es el interpretativo. Barreto, Cerón y Fernández (2010) dicen que en este tipo de metodología toma relevancia el análisis narrativo. Con esta se pretende descubrir en las personas, objetos de las políticas públicas, expresiones, narraciones u opiniones diferentes sobre un mismo tema o problema implementado por dichas políticas, sin

entrar a favorecer una sobre la otra, o sin calificar lo falso o lo verdadero de dichas apreciaciones. Además, con esta se quiere observar las posiciones o perspectivas dominantes de los temas tratados por los participantes de la investigación. Estos tienen su punto de análisis en el contexto en el cual se desenvuelve la vida humana, pues esta adquiere sentido, allí donde los seres humanos tienen sus experiencias y sus vivencias. Al implementar este método el investigador hace parte del objeto de estudio, se amalgama con él, no se aleja de su objeto; por el contrario, mientras más cercano se encuentre de este, más fácil le será buscar los significados y las fuentes que los originan. Su capacidad estará en interpretar y analizar de manera reflexiva sus objetos de estudio y cómo estos son influenciados por otros elementos de su contexto.

Los datos utilizados por los investigadores, seguidores de la corriente interpretativa, según lo reflexionado por Barreto, Cerón y Fernández (2010), se pueden obtener de tres maneras: mediante lo observado; las entrevistas; y la lectura de documentos. Del mismo modo, Barreto, Cerón y Fernández (2010), citando nuevamente a Yanow (2007), muestran como existen múltiples métodos para analizar la información cualitativa. Estos métodos son: 1) análisis crítico de los valores; 2) análisis de las historias; 3) análisis narrativo; 4) análisis dramático; 5) análisis categórico.

[...] se ha ido recuperando y afianzando la idea de que los problemas públicos, sociales, difieren los unos de los otros, poseen su propia especificidad y circunstancia y, por tanto, que las políticas para su atención y tratamiento deben ser también específicas en sus objetivos, instrumentos, modos, procedimientos, agentes, tiempos. No existe en abstracto el comercio, el campo, la contaminación, la deserción escolar, la salud pública, la migración, el desempleo [...]. Sino diversas situaciones, modalidades, causas, oportunidades, problemas, percepciones (Aguilar, 1991, p. 31).

#### 4. Métodos integrativos

El análisis de las políticas públicas no se puede agotar ni explicar adecuadamente con la implementación de los dos métodos de análisis, anteriormente expuestos, por separado. Es decir, los métodos cuantitativo y cualitativo no brindan información completa sobre las políticas públicas, si se practica y se hacen sus análisis de manera desligada, ya que ninguno de ellos posee las alternativas suficientes para explicar el entramado

de situaciones, acontecimientos, fenómenos y comportamientos de los seres humanos que intervienen en la construcción, planificación, implementación y evaluación de la política pública. Es indispensable y urgente que ambos métodos trabajen coordinadamente, el uno para el otro sin discriminaciones, sin jerarquías y sin considerar que uno es más importante que el otro. Ambos se complementan en sus apreciaciones, interpretaciones, técnicas y métodos para recoger, analizar e interpretar la información. Por ello dicen Barreto, Cerón y Fernández (2010) que:

Un buen análisis de la política pública debería utilizar ambos métodos de manera complementaria. El análisis cuantitativo permitirá evaluar si en la ejecución de la política se cumplió o no con los objetivos propuestos en su formulación; el nivel de exigencia con el que se alcanzó el objetivo [...]; el grado de eficacia; y el impacto, o la duración a través del tiempo, de los beneficios de la política (p. 361-362).

No obstante, este análisis no sería completo, si en este no se tuviera en cuenta:

[...] el contexto específico en el que se ejecutó la política. Comprender por qué se llegó a los resultados cuantitativos, implica un análisis cualitativo interpretativo para realizar un examen más completo [...] así mismo, es posible que haciendo un uso combinado del análisis cuantitativo con el cualitativo interpretativo, se llegue a utilizar herramientas como la Q-Metodológica para generar una narrativa de la política analizada estadísticamente (Barreto, Cerón y Fernández, 2010, p. 362).

Esta combinación entre los métodos cualitativos y los métodos cuantitativos, puede asimilarse a la relación que se establece entre política y políticas públicas que

Lejos de ser dos esferas separadas, se trata de dos fracciones del espacio que van a interactuar constantemente y a alimentarse mutuamente mediante un complejo juego de intercambios [...] [que trabajan] por la elaboración y la puesta en práctica de ciertas políticas públicas (Surel, 2006, p. 68).

El anterior argumento es complementado por Aguilar (1996) cuando dice que: «El análisis de políticas es una ciencia social aplicada que usa muchos métodos de investigación y argumentación para producir y transformar información relevante que pueda ser útil en las

organizaciones políticas para resolver problemas de política» (p. 70).

## Conclusiones

Las políticas públicas son alternativas que tiene el Estado, para llevar a cabo su responsabilidad de proteger, beneficiar, asegurar la realización de los derechos de los ciudadanos y garantizar la cohesión social. En este conjunto de acciones se deben tener presentes, tanto el contexto como las problemáticas y necesidades expresadas por la comunidad, el marco legal, la inserción de la política pública en la agenda y los recursos destinados por el Gobierno. Por otra parte, la política pública debe estar monitoreada por una serie de acciones que le puedan advertir a quienes están implementando las acciones, si esta está cumpliendo o no sus objetivos o, por el contrario, desmejoran la situación que se quiere solucionar. Lo anterior con el fin de adoptar las medidas pertinentes en lo que respecta a su continuidad o a su suspensión y así tratar de ahorrar recursos en actividades que no están cumpliendo los objetivos propuestos.

Las acciones para el monitoreo se pueden hacer durante la ejecución de la política pública o al finalizar esta, utilizando dos metodologías de investigación: la cuantitativa y la cualitativa. Dos metodologías que no agotan por sí mismas la explicación y la evaluación objetiva de la política. Lo que llevaría a concluir que los enfoques cuantitativos y cualitativos como metodología de investigación, análisis y estudio de las políticas públicas, practicados de manera separada, son insuficientes; ya que en el estudio y análisis de los acontecimientos y los fenómenos propios presentados en las políticas públicas se observa que ninguna de estas alternativas se podría advertir como un enfoque suficiente y abarcador de todos los fenómenos de la realidad en la que puede ponerse en práctica una política pública. De allí que sea necesario y pertinente no solo unir ambos para evaluar la política, sino también combinarlos con otros enfoques investigativos que amplíen su visión, para evitar el simplismo, el reduccionismo y la creencia tradicional de que en un solo enfoque (cuantitativo) se puede delegar la explicación de la totalidad de los fenómenos que intervienen en la planificación, implementación y evaluación de los resultados de las políticas públicas.

## Referencias

- Arriagada, I. (2006). *Cambios de las políticas sociales: políticas de género y familia*. Santiago de Chile, Chile: CEPAL.
- Aguilar Villanueva, L. (1996). *El estudio de las políticas públicas*. México: Miguel Ángel Porrúa.
- Barreto Nieto, L., Cerón Rincón, L. y Fernández Medina, A. (2010). Metodologías para la investigación en políticas públicas. En André-Noél Roth Deubel. (Ed.), *Enfoques para el análisis de políticas públicas* (pp. 347-363). Bogotá: UNAL.
- Cuervo Restrepo, J. (2007). *Ensayos sobre políticas públicas*. Bogotá: Universidad Externado de Colombia, p.67-95
- Fantova Azcoaga, F. (2004). Política Familiar e intervención familiar: Una aproximación. *Revista del Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales*, (50), 121-134. Recuperado de [http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub\\_electronicas/destacadas/revista/numeros/50/Est06.pdf](http://www.empleo.gob.es/es/publica/pub_electronicas/destacadas/revista/numeros/50/Est06.pdf)
- Muller, P. (2006). *Las políticas públicas*. (2da. ed.). Colombia: Universidad Externado de Colombia.
- Rabotnikof, N. (1993). Lo público y sus problemas: notas para una reconsideración. *Revista internacional de filosofía política*, (2), 75-98.
- Roth Deubel, A. (2003). *Políticas públicas: formulación, implementación y evaluación*. Bogotá: Ediciones Aurora.
- Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert R. (2005). *Manual de Metodología: Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología*. Buenos Aires, Argentina: CLACSO.
- Serrano, C. (2005a). *Claves de la política social para la pobreza*. Recuperado de [https://www.academia.edu/8744376/CLAVES\\_DE\\_LA\\_POLITICA\\_SOCIAL\\_PARA\\_LA\\_POBREZA](https://www.academia.edu/8744376/CLAVES_DE_LA_POLITICA_SOCIAL_PARA_LA_POBREZA)
- Serrano, C. (2005b). *Políticas hacia las familias, protección e inclusión social*. Santiago de Chile, Chile: Naciones Unidas, CEPAL, UNFPA.

Surel, Y. (2006). Relaciones entre la política y las políticas públicas. En Rolando Franco y Jorge Lanzaro (Coords.), *Política y políticas públicas en los procesos de reforma de América Latina* (pp.43-73). México: Miño y Dávila Editores.