

# Elementos para una estrategia de investigación sobre políticas públicas\*

Pierre Muller\*\*

## Resumen

En este artículo, el autor busca, más que ofrecer al lector un marco metodológico "estándar" para el análisis de las políticas públicas –que a su juicio no existe–, invitarle a preguntarse sobre la adecuación entre el método escogido y el resultado que se desea obtener, la cual depende de la pregunta de investigación que pretende responder el investigador.

Al juicio del autor, las investigaciones sobre políticas públicas buscan responder una o unas de las tres preguntas siguientes: ¿Cómo "nacen" y se transforman las políticas públicas? (génesis de una política pública); ¿cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública?, y ¿cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico?

Aun si, según el enfoque escogido, se está en presencia de una aproximación diferente a la realidad, lo que significa que se deben utilizar herramientas conceptuales y metodológicas diferentes, el autor considera que los elementos metodológicos que ofrece en este artículo, y que corresponden a una investigación centrada en el estudio de la génesis de una política pública, tienen también algún interés para investigaciones orientadas por los otros dos enfoques.

Una vez hecha esta aclaración, Pierre Muller propone un enfoque de investigación en diez etapas, así:

1. La puesta en marcha de un referencial de investigación o "conjunto de los conceptos y de las representaciones del mundo en función de las cuales el investigador va a construir el cuestionamiento de su investigación".
2. La definición del campo de investigación.
3. El análisis de la literatura existente sobre el tema.
4. La definición de un cuestionamiento instrumental.
5. La definición de una puesta de entrada institucional.
6. La elaboración de un cuestionamiento de investigación.

\* Este artículo corresponde al quinto capítulo del libro *Les politiques publiques* de Pierre Muller, París, PUF, 1994 (Colección "Que-sais-je?"). Los cuatro capítulos anteriores, "Génesis y fundamento del análisis de políticas públicas", "La producción de las políticas públicas", "Los mediadores: actores clave en las políticas públicas" y "Los círculos de decisión en las políticas públicas", han sido publicados en la revista *Innovar* de la Universidad Nacional de Colombia, en los números 11, 12, 14 y 15, respectivamente. Traductores: profesores Jean-François Jolly y Carlos Salazar Vargas. Jean-François Jolly, economista de la Université d'Amiens (Francia), experto en Planificación urbana y regional, Instituto de Estudios Políticos de París y PhD (c) en Economía de la Université d'Amiens. Profesor investigador, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana. Autor, entre otros, de *Développement économique et marché du travail au Havre* (París, 1975), Instituto de Estudios Políticos de París, y de *Políticas públicas de descentralización. Comparación entre*

*Francia y Colombia y Política pública de vivienda de interés social en las políticas públicas* (1995 y 1999). Carlos Salazar Vargas, administrador de la Universidad de Los Andes, M.A. en Estudios Políticos de la Pontificia Universidad Javeriana y Master M.Sc. en Public Administration and Public Policy, London School of Economics and Political Science. Profesor asociado, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Pontificia Universidad Javeriana y profesor visitante en varias universidades inglesas. Autor, entre otros, de *Marketing político* (Bogotá, 1994) y de *Las políticas públicas*, segunda edición complementada y aumentada con los *Think tanks* (Bogotá, 1999), Facultad de Ciencias Jurídicas, Pontificia Universidad Javeriana (Colección "Profesores" No. 19).

\*\* Director de Investigación, Centro Nacional de la Investigación Científica de Francia (CNRS). Director del Centro de Investigación Administrativa de la Fundación Nacional de Ciencias Políticas de París. Profesor de Ciencias Políticas en el Instituto de Estudios Políticos de París.

7. La depuración sistemática de la literatura especializada.
8. La entrevista con los actores de la decisión.
9. La lectura de la literatura científica.
10. La redacción del documento final

En conclusión, el autor insiste en que "este desarrollo no debe seguirse al pie de la letra", siendo estratégico en la investigación sobre políticas públicas, aquel momento en que va a realizarse la articulación entre cuestionamiento de investigación y encuesta metódica coherente.

"Hay una inevitable distorsión entre el tiempo de la decisión política, que es corto, y el tiempo de la investigación, que tiene una temporalidad mucho más larga", concluye Pierre Muller, "y este desfase es fuente de numerosos malentendidos entre actores e investigadores que sólo un mejor conocimiento recíproco puede atenuar".

No existe un marco metodológico "estándar" para el análisis de *las políticas públicas*. El objetivo de este documento es esencialmente invitar al lector a preguntarse sobre la adecuación entre el método escogido y el resultado que se desea obtener. En efecto, existe una relación directa entre el objeto de una investigación y el método utilizado. Por eso, todo va a depender de la manera como se formule la pregunta.

## ¿Qué pregunta formular?

**E**n relación con las *políticas públicas* se pueden distinguir tres objetos de investigación, es decir, maneras de construir un cuestionamiento a propósito de las políticas públicas. Claro está que estos tres modos de aproximación no son completamente independientes los unos de los otros, pero es necesario ser consciente de que, según la elección que se haga, *el centro de gravedad no será el mismo*.

La primera aproximación hace énfasis en la génesis de las políticas públicas y busca responder a la siguiente pregunta: *¿A través de cuáles procesos sociales, políticos o administrativos, se toman las decisiones que constituyen las políticas públicas?* Dicho de otra manera, ¿cómo "nacen" y se transforman las políticas públicas?

La segunda aproximación se focaliza hacia el estudio de la "caja negra" del Estado, a través de unos interrogantes sobre el funcionamiento de la administración: *¿Cómo funciona el sistema de organizaciones públicas, a través del cual se elabora y se pone en marcha una política pública?* La cuestión es, entonces, saber cómo (en función de cuáles estrategias) van a posicionarse los actores administrativos (direcciones, ministerios, cuerpos de funcionarios públicos) implicados en la elaboración y puesta en marcha de una política pública.

Finalmente, el tercer cuestionamiento se pregunta por los efectos de las políticas públicas en la sociedad: *¿Cómo medir o evaluar el impacto de una política pública en el campo social y económico?* Se trata,

pues, de determinar en qué medida la política pública estudiada ha modificado el tejido social que ella buscaba afectar (cambiar) y en qué grado esos efectos están acordes con las expectativas de los decisores.

En cada caso estamos en presencia de una aproximación diferente a la realidad, lo que quiere decir que se utilizarán diversas herramientas conceptuales y metodológicas. El primer cuestionamiento tiene que ver principalmente con la ciencia política, al mismo tiempo que hace intervenir otras disciplinas como son la sociología de los grupos de interés, la sociología de las organizaciones y la historia. En el segundo caso, el centro de gravedad está más bien del lado de la ciencia administrativa (derecho público, sociología de las organizaciones y de la función pública). Finalmente, el último caso tiene que ver con la sociología administrativa y la economía. Son tres disciplinas principales, pero, sobre todo, *son tres maneras de construir el objeto* "políticas públicas". En estas condiciones, es fácil entender que las herramientas metodológicas no serán las mismas según el tipo de aproximación escogido: no se puede estudiar el impacto de una política pública sin haber recurrido a cohortes de larga duración que permitan medir la evolución del medio implicado, lo que supone la puesta en marcha de métodos de encuesta muy detallados; a la inversa, un estudio de decisión podrá privilegiar la entrevista cualitativa con los actores de la decisión.

Poco importa la opción escogida. La única regla es respetar un mínimo de coherencia entre la manera como se construye el objeto de investigación y los métodos utilizados. El azar hizo que las investigaciones



que tuvimos la oportunidad de realizar hasta hoy se ubicaran más bien del lado del primer tipo de cuestionamiento.

Es por eso que los elementos del método propuesto aquí corresponderán a una investigación centrada en el estudio de la génesis de una política pública, lo que no implica ningún juicio de valor sobre esta aproximación.

### **Un enfoque de investigación en diez etapas**

Como pasa con las políticas públicas mismas, ¡la investigación no es un proceso perfectamente lineal! Sin embargo, algunas de estas etapas son pasos obligados en una estrategia de investigación. Por ello, es posible resaltar diez etapas:



#### **1. La puesta en marcha de un referencial de investigación**

¿De qué se trata? Del conjunto de los conceptos y de las representaciones del mundo en función de las cuales el investigador va a construir el cuestionamiento de su investigación. En efecto, según la imagen que se haga de lo que debe ser una política pública, no se seleccionarán los mismos hechos como aquellos que "generan problemas" y no se harán las mismas preguntas. Es entonces a partir del referencial de investigación que se hará la selección entre las tres grandes aproximaciones anteriormente indicadas. Más que una

verdadera elección, se trata en realidad de definir bien el tipo de aproximación donde uno se ubica y de evaluar sus consecuencias de manera que no se arranque por pistas falsas.

#### **2. La definición del campo de investigación**

A este nivel no se trata todavía de un objeto de investigación en el sentido estricto de la palabra, sino de la puesta en forma de las intuiciones del investigador. El campo de investigación aparece como un entrecruzamiento de actores, de procedimientos, de leyes y decretos, de tomas de posiciones, todavía



muy mal estructuradas. Es en este momento que los *a priori* metodológicos o ideológicos van a desempeñar un papel protagónico, en la medida en que el investigador va a seleccionar, más o menos conscientemente, las informaciones sin tratamiento de las cuales dispone en función de su referencial de investigación, es decir, en función de su formación o en función de sus presupuestos ideológicos. Así es como se va a decidir el hecho de trabajar sobre "lo social", sobre las políticas públicas de inmigración o sobre las relaciones internacionales. La elección podrá igualmente hacerse en función de las posibilidades de financiamiento de la investigación.

### 3. El análisis de la literatura existente sobre el tema

Esta tercera etapa tiene por objeto puntualizar acerca del estado del conocimiento científico relativo al campo escogido. Esta literatura puede ser de dos tipos:

- a) La literatura científica, constituida por obras y artículos en *revistas científicas*.
- b) La literatura especializada, dedicada al campo que se quiere estudiar: prensa profesional o sindical, boletines de asociaciones profesionales, etc.

No se trata en este momento de leer todo, sino de hacer una primera evaluación de las investigaciones realizadas y del *stock* de las informaciones disponibles. Es precisamente durante esta fase cuando se averiguará si el tema contemplado ya está total o parcialmente tratado y si las fuentes escritas existen en número suficiente.

### 4. La definición de un cuestionamiento instrumental

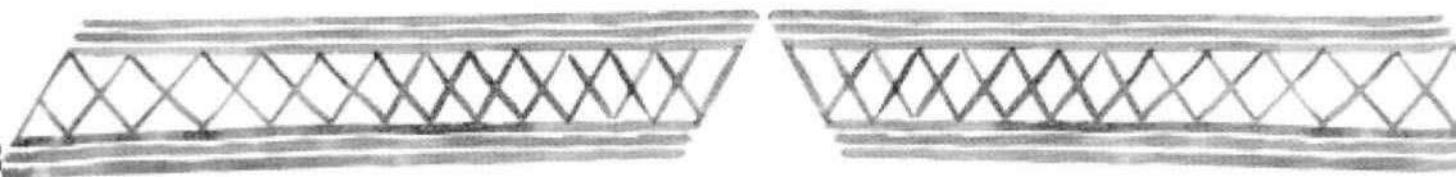
Se trata de formular una pregunta y definir un problema que tenga sentido, tanto para los actores de las políticas públicas que se van a interrogar (decisiones, altos funcionarios, sindicalistas o representantes de gremios profesionales), como para el investigador frente a su referencial. *Es la puerta de entrada intelectual al objeto de investigación*. Por ejemplo: ¿Por qué se ha puesto

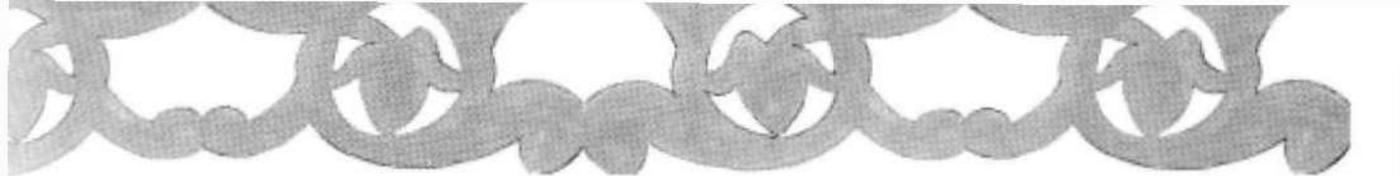
en marcha el ingreso mínimo de inserción?<sup>1</sup> ¿Cuál es la acción de los departamentos en relación con el medio ambiente? ¿Por qué se ha procedido a la reforma de la política pública agrícola? El interés de este tipo de cuestionamiento es el de poder ser formulado directamente a los primeros responsables que se van a encontrar, ubicándose en el campo de éstos. Al mismo tiempo, sirve de guía para la primera mirada a la literatura especializada, pero no es todavía el objeto de investigación, porque no está articulado alrededor de una verdadera pregunta científica.

### 5. La definición de una puesta de entrada institucional

Es inútil precisar el carácter decisivo de este momento que va a determinar el rumbo de todo el resto de la encuesta. Hay que escoger lo más cuidadosamente posible sus primeros interlocutores: de la calidad de esos contactos dependerá la facilidad con la cual uno podrá, posteriormente, extender su red de relaciones. Según el tipo de cuestionamiento escogido, se podrá decidir hacer contacto con los funcionarios responsables del programa estudiado, o con los hombres políticos que participan en la elaboración de la política pública o con los actores sociales que intervienen en el campo escogido. Hay que ser consciente de la importancia de esta puesta de entrada para el desarrollo de la investigación y, entonces, para los primeros resultados de la misma: una investigación sobre el ingreso mínimo de inserción no se va a iniciar de la misma manera si se empieza por entrevistar a los altos responsables del Estado, a los funcionarios rasos, a los hombres políticos o a los trabajadores sociales. Si es positivo este primer contacto, es entonces posible poner en marcha una *encuesta exploratoria* con una decena de interlocutores, con el fin de comprobar sus primeras intuiciones. Esta encuesta debe permitirnos averiguar la concordancia entre las preguntas hechas y el campo seleccionado: ¿Es suficiente el acceso a las personas

1. El ingreso mínimo de inserción es un subsidio dado por el Estado francés a un grupo de personas para facilitar su inserción profesional (Nota de los traductores).





responsables y a la documentación (es decir, no hay bloqueos)?, y sobre todo, ¿el campo y el método escogidos son pertinentes en relación con el cuestionamiento?

Tomando como base esta encuesta exploratoria, es entonces posible delimitar el campo definitivo de la encuesta: ¿Cuántos actores se deberán encuestar y con qué plazo? Es el momento ideal para proponer, si es el caso, un proyecto de investigación a un organismo de financiación, aunque también es cierto que estas condiciones ideales no están siempre reunidas. Durante la realización de la encuesta exploratoria y con la lectura de la literatura, el cuestionamiento debe empezar a evolucionar: se empieza a tomar distancia frente a la vivencia de los actores. Las intuiciones se transforman, poco a poco, en hipótesis.

## 6. *Elaboración de un cuestionamiento de investigación*

En esta etapa, ya no se trata de formular simplemente preguntas instrumentales, sino de construir una malla de explicación de la realidad bajo la forma de hipótesis susceptibles de ser verificadas por la encuesta definitiva. *Es aquí donde uno construye verdaderamente su objeto de investigación*, gracias al cruce de los primeros resultados de la encuesta exploratoria con unas preguntas de naturaleza teórica. En esta etapa de la reflexión, es particularmente útil redactar un texto que permita esbozar por escrito las ideas y precisar esta difícil articulación entre el referencial de investigación y las preguntas empíricas que la preencuesta ha generado.

## 7. *Depuración sistemática de la literatura especializada*

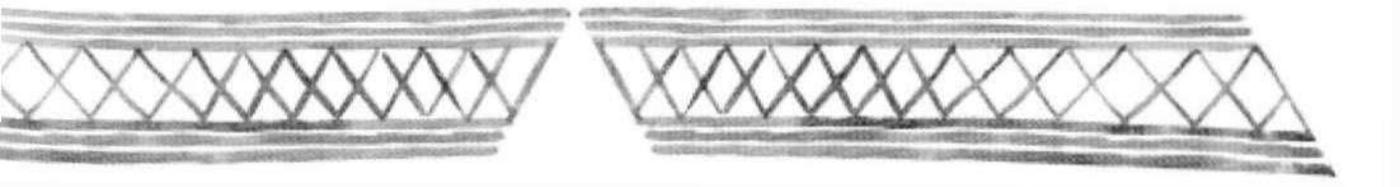
Cualquier política pública genera de manera directa o indirecta un sinnúmero de documentos escritos que es necesario conocer. Notas y documentos internos de la administración, discursos y tomas de posición de los ministros o de los responsables políticos, circulares, proyectos de ley, decretos, transcripciones de los debates parlamentarios, informes de las comisiones del Parlamento, es una lista sin fin... Es en esta etapa

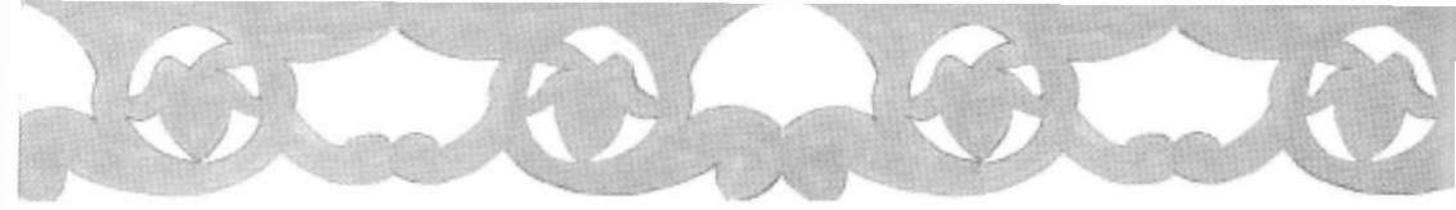
cuando se puede empezar a depurar de manera sistemática la prensa especializada, trátase de la prensa ministerial (boletines de información), la prensa profesional (periódicos sindicales o gremiales), la prensa cuasiprofesional (periódicos especializados en un campo), o la prensa asociativa. Es evidente que se trata de un trabajo bastante dispensioso, sobre todo si el período de estudio es relativamente largo y se busca ser exhaustivos, pero el trabajo vale la pena. Contrario de lo que se podría creer, pocas informaciones —en cuanto a políticas públicas se refiere— quedan en efecto realmente secretas, salvo, claro está, el caso de algunas políticas públicas como las de defensa. Como regla general, los actores, ya sean hombres políticos o responsables profesionales, dicen y escriben casi todo lo que el investigador necesita saber. El problema es, más bien, seleccionar de entre la gran masa de informaciones, más o menos contradictorias, difundidas por todas partes y que forman “un ruido de fondo” considerable.

## 8. *La entrevista con los actores de la decisión*

Se trata de encontrar a los individuos que han participado en la puesta en marcha y en la aplicación de la política pública estudiada: hombres políticos, funcionarios públicos, representantes de grupos profesionales o de asociaciones, trabajadores sociales, militantes políticos. Una vez más, la lista es infinita. Solamente digamos que, considerando los límites de tiempo y de dinero disponibles para la investigación, es mejor excederse en el número de entrevistados que pecar por defecto.

A la inversa de la técnica anterior, la entrevista da menos información de lo que se podría imaginar, aunque haya excepciones: a menudo, la memoria de los interlocutores falla y, peor aún, confunden las fechas y tienen la tendencia a reconstruir *a posteriori* su papel en la decisión, en caso de fracaso, para minimizarlo, y en caso de éxito, para valorizarlo. Más grave que lo anterior, van a tender a modificar su discurso en función de los deseos supuestos del investigador. Así mismo, un funcionario que ha cambiado de puesto posteriori a los eventos por los cuales se le interroga, tendrá la





tendencia a reconstruir la historia de la decisión en función de sus nuevas responsabilidades.

Se entiende, entonces, por qué las dos técnicas (la depuración de la prensa y las entrevistas) deben ser utilizadas paralelamente. La entrevista permite decodificar la acción de los decisores y jerarquizar la masa de información recolectada durante la depuración de la prensa y de los varios tipos de texto. Por el contrario, la lectura de la prensa, permite dar una fecha precisa y averiguar las afirmaciones de los actores de la decisión.

### 9. La lectura de la literatura científica

Es un poco arbitrario hablar de una "etapa", pues en realidad esta lectura acompaña todo el trabajo de investigación. Pero no sobra recordar la necesidad de un barrido —lo más amplio posible— del campo de estudio propiamente dicho, porque para el investigador es la forma de escapar al encasillamiento en el discurso de su objeto de estudio que lo amenaza en este momento. En efecto, en la medida en que el conocimiento del campo aumenta y crece la familiaridad del investigador con los actores, se vuelve mayor el riesgo de adoptar el lenguaje de los actores y de perder su distancia crítica frente al objeto (eso no impide al investigador tomar posición frente a tal o cual política pública, pero ese es otro problema). Por las mismas razones, en esta etapa es bienvenido el hecho de recurrir a una *perspectiva histórica*.

### 10. La redacción del documento final

Bien sea que se trate de un informe, una tesis o una memoria, es siempre la ocasión para proceder a una nueva evaluación de las hipótesis iniciales, para volver a centrar el cuestionamiento, a la luz de los conocimientos adquiridos en cuanto al funcionamiento efectivo de las políticas públicas estudiadas y, finalmente, para definir de nuevo su referencial de investigación, antes de lanzarse a nuevas aventuras.

Una vez más, es necesario precisar que este desarrollo no debe seguirse al pie de la letra. Por el contrario, hay que tener conciencia de que el momento estratégico de la investigación sobre políticas públicas, es cuando va a realizarse la articulación entre, de una parte, un *cuestionamiento de investigación* articulado alrededor de un enfoque teórico (y, por consiguiente, de conceptos), que sólo permite superar el discurso de los actores que intervienen en el campo de estudio, y, de otra parte, la puesta en marcha de una encuesta metódica coherente, frente al cuestionamiento (es decir, frente al objeto de investigación). Ahora bien, este proceso es necesariamente largo y difícil. Hay que insistir como conclusión en la inevitable distorsión entre el tiempo de la decisión política, que es corto, y el tiempo de la investigación, que tiene una temporalidad mucho más larga. Este desfase es fuente de numerosos malentendidos entre actores e investigadores, que sólo un mejor conocimiento recíproco puede atenuar

