
Análisis cuantitativo de las políticas públicas

Nancy García Vázquez
El Colegio de Jalisco

En este artículo, nos interesa presentarle al lector un panorama general de cuáles son las principales técnicas de investigación cuantitativa con las que se estudian las políticas públicas en el estado de Jalisco. Ello con el propósito de identificar los alcances del uso local que se les confiere a estas técnicas para conocer la política local.

Nuestro argumento principal es que en la investigación académica hay limitaciones importantes que impiden su consolidación como disciplina. Aquí nos enfocamos en dos factores: uno externo descrito como la poca presencia de los métodos cuantitativos en los programas de estudio y centros de investigación de la entidad; el factor interno tiene que ver con el perfil de los investigadores y cómo realizan su trabajo intelectual.

Una cualidad debe resaltarse: todos buscan comprender de un modo amplio –espacial y temporalmente– el desarrollo y evolución de las políticas. No se trata de trabajos de una fase del ciclo de políticas, sino que revisan periodos largos y formulan distintas variables causales.

Nuestro artículo forma parte de una investigación más extensa cuyo propósito es indagar cómo se realiza la investigación en políticas públicas (a ello se hizo referencia en la introducción de este número de la revista). Aquí ampliamos algunas de las observaciones y discusiones con un sentido crítico y propositivo.

1. Algunos trabajos colectivos que reúnen a varios de los autores analizados son Víctor Manuel González Romero, Carlos Eduardo Anguiano Gómez y Humberto Gutiérrez Pulido. *Dos décadas en el desarrollo de Jalisco, 1990-2010*. Guadalajara: Gobierno de Jalisco, 2010; Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. *Informe sobre el Desarrollo Humano en Jalisco 2009*. México: PNUD, 2009; Alberto Arellano Ríos et al. *Del discurso a la práctica. Cuatro estudios de la administración pública en Jalisco*. Zapopan: El Colegio de Jalisco, 2010.
2. Algunos de los textos revisados para esta categoría son: Carlos Moreno. *Democracia electoral y calidad gubernativa*. Tlaquepaque: ITESO, 2008; Antonio Sánchez Bernal. *Cambio institucional y desempeño de los gobiernos municipales en México*. México: Plaza y Valdés, 2008; Nancy García Vázquez. *Gobiernos subnacionales, partidos políticos y el diseño institucional de la fiscalización superior en México*. México: INAP-El Colegio de México, 2008.
3. John Creswell. *Research Design: Qualitative and Quantitative Approaches*. Londres: Sage, 1994, p. 154.
4. Una distinción funcional de los métodos orientados a la descripción y a la explicación puede encontrarse en Elizabeth Ann O'Sullivan, Gary Raymond Rassel y Maureen Berner. *Research Methods for Public Administrators*. Estados Unidos: Pearson Longman, 2008, p. 24 y ss.

De una larga lista de libros y artículos que parecían abordar las políticas públicas jaliscienses, sólo nos quedamos con una muestra de 34 textos que utilizan técnicas cuantitativas descriptivas o inferenciales. Esto trabajos se escriben en los últimos veinte años, incluso antes de que aparezcan los primeros programas en políticas públicas en la región.

La muestra se ha subdivido en dos grupos. En el primero (26 textos),¹ las técnicas cuantitativas son complementarias a las cualitativas, y apenas en ocho casos² se utilizan como la base instrumental del análisis.

El artículo se estructura en dos grandes apartados. En el primero exponemos la importancia de los estudios cuantitativos en políticas públicas. En el segundo, presentamos los factores externos e internos que explican la baja recurrencia.

Los métodos cuantitativos en las políticas públicas

Creswell define la investigación cuantitativa como aquella que aborda un problema social o humano a partir de probar un conjunto de supuestos teóricos, de su medición numérica y del análisis basado en procedimientos estadísticos, para determinar si las generalizaciones de la teoría son válidas.³

De un modo sintético, la investigación cuantitativa se caracteriza por *a)* el predominio de la teoría, *b)* la formulación de una explicación o hipótesis causal empíricas, *c)* un diseño empírico controlado, *d)* la utilización de modelos estadísticos, *f)* la replicación, y *g)* la separación del investigador con respecto de su unidad de análisis.

Por lo que se refiere a las técnicas de investigación, éstas pueden tener el propósito de describir y/o explicar los cambios entre las variables o exponer su interrelación.⁴ Los métodos con propósitos descriptivos se orientan a mostrar las características básicas de los datos y sus tendencias.

Las técnicas explicativas se apoyan en la estadística inferencial para probar supuestos teóricos o realizar inferencias a partir de datos muestrales. Los supuestos de causalidad definen una o diferentes variables a explicar [Y], y una o diferentes variable explicativas [X].

En política pública, “los métodos cuantitativos ayudan a demostrar si existe una relación entre los diseños de políticas y resultados de las políticas, probar si la relación se puede generalizar hacia otros programas similares, evaluar la magnitud de los efectos de las políticas en cuestiones sociales, económicas y políticas, así como encontrar mejores alternativas”.⁵

En los últimos setenta años, las técnicas empleadas pasan de los modelos de programación o simulación de microanálisis a los análisis de probabilidad, factorial, multivariado, ecuaciones simultáneas, entre otras herramientas de la econometría.

En la actualidad no sólo se trata de describir cómo se implementan las políticas o hacer un análisis de costo-beneficio, sino también medir sus efectos e impactos.

La investigación cuantitativa de las políticas públicas en Jalisco

En este apartado discutimos los factores que refuerzan la débil presencia de la enseñanza e investigación cuantitativas en las instituciones y programas estatales.

Hay que decir que a nivel nacional hay poco capital humano especializado en esta área, tanto en la academia como en el sector público.⁶ Ello es paradójico si se considera que la política pública ha cobrado mayor relevancia en las administraciones federal, estatal y municipal.

No obstante, en Jalisco no hay una estructura institucional lo suficientemente articulada que promueva la producción de datos y su análisis en el

5. Kaifeng Yang. “Quantitative Methods for Policy Analysis”. Gerald J. Miller y Kaifeng Yang. *Handbook of Research Methods in Public Administration*. Florida: Taylor & Francis, 2007, p. 349 y ss.

6. Como refieren Mauricio Rivera y Rodrigo Salazar en su análisis acerca de la ciencia política mexicana contemporánea: “es predominantemente descriptiva, monográfica y cualitativa, y las investigaciones causales existentes privilegian la generación inductiva de teorías e hipótesis”. Mauricio Rivera y Rodrigo Salazar-Elena. “El estado de la ciencia política en México. Un retrato empírico”. *Revista Política y Gobierno*. México, CIDE, vol. XVIII, núm. 1, 2011, p. 103.

transcurso del tiempo. De modo que no hay un uso sistemático o innovador por la academia o el gobierno, particularmente orientada a identificar la eficiencia y eficacia de las políticas.

Posteriormente, mostramos el análisis de 32 textos, clasificados por sus propósitos descriptivos o explicativos. Los dos subgrupos se revisan en función de temas de investigación, técnicas utilizadas y fuentes.

a) La enseñanza de los métodos cuantitativos

En Jalisco, Política Pública es una disciplina muy joven. Desde el año 2002, la Universidad de Guadalajara tiene un Departamento de Políticas Públicas y en 2011 creó el Instituto de Políticas Públicas y Gobierno, que todavía no da sus mejores frutos. En la entidad, ninguna otra instancia educativa –pública o privada– tiene un espacio específico.

En el ámbito docente ocurre algo similar. Apenas en 2002, esta misma casa de estudios creó la Maestría en Gestión Pública, transformada en 2009 en Maestría en Políticas Públicas de Gobiernos Locales.

Su programa de Doctorado en Ciencias Económico-Administrativas tiene una terminación en Políticas Públicas, pero su enfoque es predominantemente de Economía. Por su parte, en el 2009, El Colegio de Jalisco transformó su programa de posgrado en Gobierno y Administración Pública Municipal y Estatal en la Maestría en Políticas Públicas Locales. El Instituto de Estudios Superiores de Occidente (ITESO) ha mantenido por casi diez años su programa Maestría en Política y Gestión Pública. En 2011, el Instituto Tecnológico de Estudios Superiores (ITESM), en su sede en Guadalajara, abrió un programa también. Finalmente, en 2012, la Universidad de Guadalajara y El Colegio de Jalisco anunciaron un programa compartido. En general, todos estos programas han tenido cuando mucho dos materias (estadística o microeconomía) e incluso varios de ellos optaron por no incluir ninguna asignatura cuantitativa.

Sin embargo, a nivel nacional e internacional, el panorama es distinto. En la capital del país, el Centro de

Investigación y Docencia Económica tiene al menos tres cursos obligatorios, y en la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, sede México, su programa tiene hasta ocho cursos. Y es que la relevancia de los métodos cuantitativos en estas áreas es fundamental para evaluar si las políticas públicas logran sus propósitos y en qué medida aportan soluciones.

Precisamente, enfocados en la medición de la eficacia, eficiencia y efectividad de las políticas públicas, muchas universidades en Estados Unidos, Inglaterra o Japón ofrecen cursos adicionales de análisis costo-beneficio, análisis cuantitativo de política pública, economía política aplicada, econometría, entre otros.

De este modo, hay un aumento considerable en la incorporación de técnicas cuantitativas, lo que sin duda ha tenido un impacto importante en el perfil de los investigadores, los temas de investigación y metodologías.

b) El perfil de los investigadores

Cuando nos referimos al perfil del investigador, consideramos a los autores de la muestra de los textos. Puede existir otro grupo de académicos, pero no se encontró alguna publicación de ellos, con base en los parámetros de selección. En términos de la institución donde se publica, la gran mayoría recae en la Universidad de Guadalajara (véase gráfica 1).

Los articulistas tienen en su mayoría estudios de posgrado en Ciencias Sociales (Administración Pública, Derecho, Ciencia Política, Sociología, Antropología o Psicología). Debe recordarse que hasta hace muy poco no había programas de doctorado en Políticas Públicas a nivel nacional. Quienes tienen una formación específica en Política Pública estudian en el extranjero donde el enfoque suele ser cuantitativo.⁷

Hay un grupo de economistas e ingenieros que estudian de manera transdisciplinar algún tema específico de política pública, sobre todo en cuestiones de desarrollo o finanzas.⁸

7. Pueden citarse los casos de David Gómez Álvarez (ITESO) y Carlos Moreno Jaimes (ITESO).

8. Algunos casos que pueden ser referidos son los siguientes: por la Universidad de Guadalajara están Adrián Acosta Silva, Andrés Váldez Zepeda, Aimeé Figueroa Neri, María Luisa García Bátiz, Marcos Pablo Moloeznik Gruer; por El Colegio de Jalisco están Nancy García Vázquez o Roberto Arias de la Mora.

De esta manera, la mayor parte de los investigadores aprenden o desarrollan en el posgrado su interés por política pública o hasta que se incorporan como investigadores; así que su carrera de origen es la base de su producción académica.

Hay tres aspectos que nos gustaría subrayar. Uno es la mayor productividad de analistas con doctorado, lo cual indirectamente refiere que el Sistema Nacional de Investigadores (SNI) cumple con su propósito de fomentar el conocimiento. El segundo punto hace referencia al bajo nivel de participación de los egresados de maestría o licenciatura, y el escaso número de ellos que aprueba un arbitraje; esto indica que es necesario fomentar la escritura y la investigación (véase gráfica 2). El tercer aspecto es la poca presencia de las mujeres en la producción editorial cuantitativa. Habría mucho que discutir, pero aquí sólo evidenciamos esta brecha (véase gráfica 3).

A pesar de que no son muchos los programas ni tampoco muchos los investigadores, el trabajo no se realiza con el intercambio y el diálogo que se desearía. A menudo, los investigadores suelen interactuar con otras comunidades en el centro y norte del país o con el extranjero. Por lo general, esas interacciones son producto de relaciones personales de los investigadores, más que de acciones institucionales.

c) Los métodos cuantitativos como técnicas complementarias

En este apartado separamos la muestra de los textos analizados en los que emplean los *métodos cuantitativos como técnicas complementarias* (70%) y en los que es la *técnica principal* (30%).

En el primer caso, los trabajos que han utilizado las técnicas cuantitativas como un elemento complementario suelen concentrarse en los siguientes temas: desarrollo regional, educación, migración, seguridad pública y fiscalización superior.

En términos generales, suele tratarse de análisis que estudian diacrónicamente el comportamiento

de variables históricas relativas a indicadores sociodemográficos. Exceptuando dos trabajos de 1996, el resto de los trabajos se han publicado entre el año 2002 y el 2011.

Una buena parte de los trabajos realizan un diagnóstico que describe la problemática y su comportamiento a lo largo del tiempo. Con más incidencia se presenta una panorámica de la entidad y, en menor medida, a nivel municipal.

Otros, se concentran en el análisis de la denominada Zona Metropolitana de Guadalajara (ZMG) y sus retos para garantizar su sustentabilidad. Por un lado, hay un importante proceso de urbanización en la ZMG y por otro lado hay una dispersión y empobrecimiento rural. Los temas de seguridad pública, salud y educación, suelen estudiarse más desde el espacio urbano que el rural. Los análisis acerca de la migración suelen estar correlacionados con el uso de indicadores relativos a la población, empleo y crecimiento económico.

Otros temas como fiscalización, acceso a la información o rendición de cuentas, tratan de proporcionar mediciones descriptivas de la evolución de tales instituciones. Estos trabajos suelen apoyarse en indicadores descriptivos. La mayoría de ellos presentan tablas en dos dimensiones que registran los cambios en las variables a través de tasas de crecimiento, porcentajes o números absolutos. Una segunda técnica es la presentación de gráficas en series de tiempo. Algunas técnicas descriptivas a las que poco se recurre son las gráficas de dispersión, máximos y mínimos, superficies, burbujas, anillos o líneas radiales.

En el segundo caso, los métodos cuantitativos como técnica principal, puede afirmarse que es la menos frecuente y todavía hay un amplio margen para hacer estudios en materia de política pública que expongan sus causas y consecuencias.

En estos artículos normalmente hay rigor para exponer una discusión teórica, la utilización de éstas técnicas, el planteamiento de una hipótesis, la definición de las variables y descripción de la metodología.

Temáticamente, los trabajos han revisado dos aspectos muy concretos: las finanzas públicas y el desarrollo local. Los autores coinciden en presentar el gasto público como una variable *proxy* del desempeño gubernamental.

En general, los artículos han tratado de relacionar los resultados de la política pública con: *a)* variables que miden la descentralización federal sobre programas sociales; *b)* variables de tipo político (composición de los congresos, presencia de gobiernos divididos y unificados o alternancias partidistas); y *c)* variables con las características socioeconómicas de la población.

Es común que el énfasis no esté en la capacidad de las entidades para hacer mejores políticas públicas, sino en el impacto que tiene la política federal sobre el ámbito local. En todo caso, este tipo de análisis identifica y sugiere qué elementos pueden promover una mayor eficiencia tanto a nivel nacional como subnacional.

En el aspecto metodológico, lo que más condiciona el análisis es la disponibilidad de información. Como ya referimos, a nivel local la información suele ser escasa, y a nivel federal muchas veces los datos no se encuentran publicados de forma periódica. Asimismo, tampoco hay indicadores continuos que muestren el desempeño de los programas, por lo que indicadores de tipo financiero suelen ser empleados como variables aproximadas de resultados. A nivel subnacional, más que estudios a profundidad sobre la realidad de Jalisco, se llevan a cabo análisis comparativos.

También hay que mencionar que algunos trabajos han desarrollado índices que suelen ser complejos. Algunos son:

- Índices de infraestructura de agua potable y drenaje⁹
- Índices de sustentabilidad y riesgo¹⁰
- Índice de desempeño de los gobiernos municipales (Idegob) de México por entidad federativa, 1990-2000-2005¹¹

9. Moreno, *op. cit.*

10. Arturo Curiel Ballesteros y María Guadalupe Garibay Chávez. *Contaminantes atmosféricos en la Zona Metropolitana de Guadalajara de impacto en la salud ambiental*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara, 2008.

11. Sánchez Bernal, *op. cit.*

- Índices de ponderación jurídica de la fiscalización superior¹²

Por lo que se refiere a las técnicas estadísticas utilizadas, el hecho de que haya cierta información segmentada en periodos propicia el estudio tipo panel, con sus distintas variantes, ya sea en modelos de probabilidad, con efectos fijos o efectos aleatorios.

Una última observación es que estos trabajos suelen ser más proclives a apoyarse en la información estadística nacional. Hasta aquí habría que comentar que si hubiese mejor información local podría incrementarse un estudio orientado a medir el proceso de gestión y de impacto de los programas. Desafortunadamente, no se ve un escenario en esa dirección.

Comentarios finales

El objetivo principal de este artículo es llamar la atención acerca de los alcances de la investigación cuantitativa en la entidad. Dado que la muestra se subdivide en complementaria y predominante, una primera reflexión que debe hacerse es que hay una prevalencia de los enfoques descriptivos tanto en la enseñanza como en la investigación. No estamos diciendo que la investigación cuantitativa es mejor que la cualitativa. No obstante, dado que la primera se encuentra consolidada en otras comunidades académicas nacionales e internacionales, dicha prevalencia limita las posibilidades de diálogo.

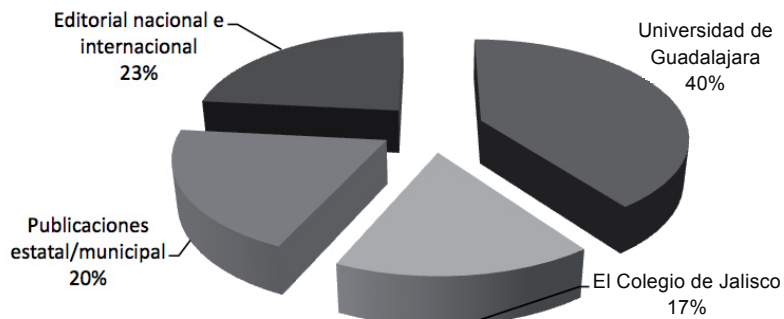
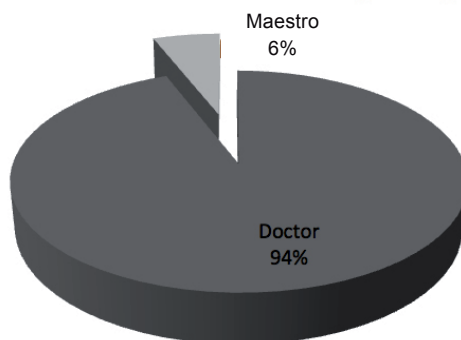
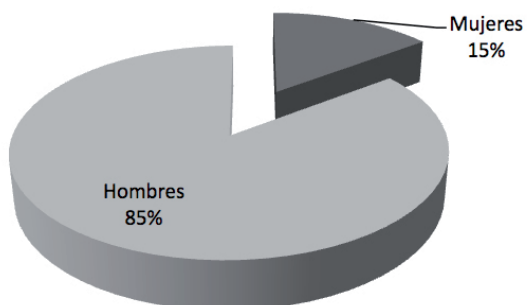
Debe mirarse como un aspecto positivo el que haya una interdisciplinariedad y que ello se refleje en trabajos cualitativos y cuantitativos. No obstante es necesario que en las publicaciones sean más explícitos aspectos como *a)* los límites y alcances de las investigaciones, *b)* su descripción metodológica detallada, y *c)* sus propósitos en términos de aportaciones específicas al conocimiento.

Asimismo, se requiere de trabajos de investigación que aporten conocimiento sobre los resultados de las políticas e información que lo demuestre. Si bien resulta muy valioso y útil procesar y sistematizar las

12. García Vázquez, *op. cit.*

estadísticas nacionales, también sería deseable generar información, particularmente en el ámbito municipal.

Desde luego, hay muchas restricciones para hacer investigación: recursos financieros, recursos humanos, tiempos limitados y sistemas de evaluación que ponderan la cantidad sobre la calidad. No es la intención de este trabajo discutir todos esos elementos. El contenido de las publicaciones sugiere un aumento en el interés de los cuerpos académicos por manejar mayores volúmenes de datos. La formación de equipos interdisciplinarios puede potenciar los alcances de la investigación.

Gráfica 1. Casa editora de las publicaciones**Gráfica 2. Perfil de los autores según su grado académico****Gráfica 3. Perfil de los autores según su género**

Fuente: Elaboración propia con base en la muestra de 34 textos.