

ARTÍCULO

Políticas públicas: una mirada desde el enfoque basado en evidencia en trabajo social

Public Policies: An analysis from the evidence-based approach in Social Work

Antonia Díaz-Valdés¹

Universidad Mayor, Chile

Recibido: 06/01/2023

Aceptado: 21/03/2023

131

Cómo citar

Díaz-Valdés, A. (2023). Políticas públicas: una Mirada desde el enfoque basado en evidencia en trabajo social. *Propuestas Críticas en Trabajo Social - Critical Proposals in Social Work*, 3(5), 131-150. DOI: 10.5354/2735-6620.2023. 68725

Resumen

Una de las respuestas al referente normativo en Trabajo Social es el Enfoque Basado en Evidencia. Sin embargo, su utilización no se limita a esta disciplina, de hecho, respalda gran parte de las decisiones que se toman en políticas públicas hoy en día. A través de las políticas públicas, el Estado busca constantemente el bienestar social, por lo que es importante dar cuenta de la manera y la medida en que las intervenciones estatales aseguran –o no- el cumplimiento de sus objetivos, relevando brechas a trabajar. En este punto cobra importancia la propuesta de Políticas Públicas Basadas en la Evidencia. En este artículo, se analiza crítica-

Palabras Clave:
*Políticas Basadas en Evidencia;
Enfoque Basado en Evidencia;
Trabajo Social;
Chile*

mente esta perspectiva, relevando los límites y posibilidades para su transferencia en el contexto chileno, y relevando sus contribuciones como enfoque para el Trabajo Social contemporáneo. Las discusiones que aquí se plantean se basan en los análisis de entrevistas semi-estructuradas realizadas a profesionales del Trabajo Social con amplia experiencia de trabajo desde este enfoque conceptual.

Abstract

One of the answers to the ethic reference in Social Work is the Evidence Based Approach. However, its use it is not limited to Social Work, in fact this approach supports a large proportion of decision made at the policy level today. Through, the public policies the State seeks the wellbeing of the population. Thus, it is important to show evidence about the implementation of such policies and how those meet their aims. At this point the proposed Evidence-Based Public Policy gains importance as a contemporary theoretical approach for Social Work, through its theoretical-critically analysis. The discourses and voices presented in this study are based on analysis of semi-structured interviews with social work professionals who have worked or are working with the approach.

Keywords:

Evidence-based Policy; Evidence-based approach; Social Work, Chile



Políticas públicas basadas en Evidencia

La política tiene como fines esenciales promover y concretar el bienestar de todos los grupos sociales. Su ejecución y sus formas operativas, organizan y administran la vida pública por medio de la reglamentación de las diversas relaciones entre los humanos y de éstos con su entorno. (Henao, s.f, p. 2; Fedorowicz y Aron, 2021).

De esta forma las políticas públicas se constituyen como la forma de intervención del Estado, con la finalidad de buscar el bienestar para la población en general.

El motor principal que orienta las decisiones políticas son las ideologías y corrientes que las constituyen, construidas históricamente, además de la disponibilidad de recursos económicos, la congruencia respecto a las tradiciones culturales de las que emerge e impacta, los valores, intereses, personalidades, tiempos, circunstancias y sucesos que pasan en el momento (Oliver et al., 2014; Banks, 2009; Bryman y Becker, 2012; Parkhurts, 2017; Cairney y Oliver, 2017; Mueller, 2019; Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), 2020; Strydom et al., 2010; Fedorowicz y Aron, 2021).

La evaluación permanente de la política se constituye como tarea fundamental (Henao, s.f; Head, 2009; Sutcliffe y Court, 2006; Banks, 2009; Fedorowicz y Aron, 2021; Parkhurts, 2017) y es el indicador clave sobre el cumplimiento de su finalidad, sin embargo, es complejo cuantificar el bienestar social sin caer en una mirada reduccionista (Henao, s.f; Oliver et al., 2014). De esta forma, el conocimiento y uso de la información disponible y generada puede aportar como herramientas decisivas para disminuir la incertidumbre sobre los resultados e impactos que se podrían generar (Henao, s.f, p. 3; Sutcliffe y Court, 2006; Banks, 2009; Bryman y Becker, 2012; Haskins y Baron, 2011; Cairney, 2016; Mueller, 2019; Strydom et al., 2010; Parkhurts, 2017).

Las políticas que no han sido informadas por buena evidencia y análisis son más propensas a caer en incertidumbres y consecuencias no deseadas, lo cual puede conducir a costosos errores (Banks, 2009; Bryman y Becker, 2012; French, 2019; Mueller, 2019; Oliver et al., 2014; Strydom et al., 2010; Parkhurts, 2017). Sin embargo, no quiere decir que las políticas que no cuentan con evidencia rigurosa suficiente no puedan proceder, sobre todo cuando deben generarse rápidamente (Haskins y Baron, 2011). Banks (2009) dice que las políticas son experimentaciones y que nunca se puede tener real certeza, pero que tampoco se debe operar a ciegas, se necesita una buena racionalidad o teoría que pueda ser sometida a debate y escrutinio. En este punto cobra importancia la política basada en evidencia, que se consti-



tuye como una aspiración más que como un resultado ya consumado (Head, 2009; Cairney, 2016; Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017), ya que es una propuesta que aún no cuenta con una definición clara de sus alcances metodológicos.

Head (2009) afirma que hay tres factores claves en el entendimiento moderno de las políticas basadas en evidencia. En primer lugar, basarse en información de alta calidad sobre tópicos relevantes. En segundo lugar, profesionales con habilidades en análisis de datos y evaluación de políticas. Y finalmente, incentivos políticos que fomenten la utilización de análisis y asesorías basadas en la evidencia, en los procesos de tomas de decisiones.

Es clave en este aspecto poner en el centro de las decisiones el conocimiento científico, es decir, poner en el centro evidencia obtenida de investigaciones sistemáticas, teniendo a la base la idea de rigurosidad (Parkhurts, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021). Sin embargo, los autores relevan que la evidencia no es el único factor influyente en la formulación de políticas, sino que también se deben considerar tanto factores individuales propios de los políticos, como su juicio y experiencia, y otros de nivel institucional, como los incentivos (Cairney, 2016; Mueller, 2019; Cairney y Oliver, 2017; Strydom et al., 2010; Fedorowicz y Aron, 2021; Oliver et al., 2014; Henao, s.f.; Sutcliffe y Court, 2006; Parkhurts, 2017).

Las políticas basadas en evidencia o *evidence-based policy* se refieren a políticas y programas informados por la mejor evidencia posible, al hacer uso de la evidencia científica disponible al momento de formulación, implementación y evaluación de las mismas (Cairney, 2016; Oliver et al., 2014; Strydom et al., 2010; Parkhurts, 2017; French, 2019). De esta forma no deja fuera la complejidad propia de las políticas. La evidencia y análisis pueden ejercer un rol útil y decisivo en informar a los creadores de las políticas, además de que pueden condicionar el entorno en que estas decisiones necesitan ocurrir (Banks, 2009; Bryman y Becker, 2012; OCDE, 2020; Fedorowicz y Aron, 2021; Parkhurts, 2017; Cairney y Oliver, 2017).

Hasta la fecha no hay una clara definición de evidencia en cuanto a su aplicación a las políticas públicas (Oliver et al., 2014; French, 2019; Cairney y Oliver, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021; Strydom et al., 2010). La evidencia se obtiene de la investigación definida como “cualquier esfuerzo sistemático para aumentar el conocimiento disponible” (Sutcliffe y Court, 2006, p. 2). Así, se pretende incluir todo tipo de evidencia obtenida sistemáticamente, incluyendo la investigación por acción, evidencia cualitativa, entre otras (Oliver et al., 2014; Sutcliffe y Court, 2006; Cairney y Oliver, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021; Parkhurts, 2017; Saltelli y Gianpietro, 2017).

Amenudo los gobiernos entienden la evidencia como datos duros o jerarquizan los tipos de evidencia (Sutcliffe y Court, 2006; Head, 2009; Oliver et al., 2014; Saltelli y Gianpietro, 2017; Bryman y Becker, 2012; Fedorowicz y Aron, 2021; Parkhurts, 2017; French, 2019), siguiendo una lógica tecnocrática de evidencia. Head (2009) afirma que se ha construido un puente entre la evidencia cuantitativa y la cualitativa, sin embargo, los profesionales en evaluación de programas tienden a usar métodos mixtos. Los gobiernos y sus agencias centrales, que aplican el enfoque basado en evidencia como base de sus intervenciones, reconocen que los estudios cualitativos son importantes mientras estos sean llevados a cabo con rigurosidad y sistematicidad (Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017).

Para una correcta aplicación del enfoque de políticas basadas en evidencia es necesario considerar una amplia gama de fuentes de investigación, y alejarse de la idea más tecnocrática de evidencia, para así capturar la complejidad de los procesos de política pública (Sutcliffe y Court, 2006; Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017; Saltelli y Gianpietro, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021; French, 2019), ya que como se mencionó anteriormente, eso sería caer en una visión estrecha. Así mismo, las políticas cuentan con diferentes etapas, cíclicas, en las cuales se requieren distintos tipos de evidencias (Head, 2009; Sutcliffe y Court, 2006; Cairney, 2016), la cuales podrían ser movilizadas de acuerdo a mecanismos que se podrían ver influidos por los tiempos, de esta forma definen que para la etapa de establecimiento en la agenda, la evidencia que se necesita se refiere a elementos de identificación del problema y su magnitud, dando cuenta del contexto, causas y alcance, entre otras cosas (Sutcliffe y Court, 2006; Bryman y Becker, 2012; Fedorowicz y Aron, 2021).

En segundo lugar, para la formulación se requiere evidencia que dé cuenta de las diferentes opciones y sus implicancias, esto de los variados autores, relevando las diferentes alternativas de intervención con sus posibles consecuencias y costos económicos y sociales (Sutcliffe y Court, 2006; Cohen y Martínez, s.f; Grinell y Unrau, 2010; Parkhurts, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021). En segundo lugar, durante la implementación es relevante obtener evidencia operativa para mejorar la efectividad de las acciones, ya que al relevar información del proceso en su implementación es posible encontrar errores que estén causando un mal o bajo desempeño, y así poder arreglarlos, mejorando de esa forma la intervención en una etapa previa en la cual el daño puede pararse o solucionarse más efectivamente, causando un impacto negativo menor o evitándolo (Sutcliffe y Court, 2006; Cohen y Martínez, s.f).



Finalmente, en la etapa de evaluación se requiere evidencia de impacto y monitoreo, que dé cuenta del cómo se llevó la intervención, si cumplió los objetivos esperados en cuanto a solución del problema y no empeoramiento de este (Sutcliffe y Court, 2006; Cohen y Martínez, s.f; Fedorowicz y Aron, 2021; Haskins y Baron, 2011; Oliver et al., 2014).

Banks (2009) afirma que para ejecutar la política basada en evidencia se hace necesario contar con ciertos ingredientes esenciales, en primer lugar, se requiere de un momento y personas adecuadas, como por ejemplo, el caso del Reino Unido que comenzó a utilizar este enfoque encontrando la oportunidad en el cambio de gobierno de M. Teacher a T. Blair, con el cual se cambió una regla que llevaba más de una década funcionando de la misma forma.

En segundo lugar, es importante tener en cuenta que la metodología importa; muchos de los problemas de las políticas tienen que ver con la incapacidad de identificar el problema o que esta identificación tiene que ver más con un deseo del gobierno que con el problema en sí mismo (Banks, 2009; Head, 2009; Cairney y Oliver, 2017), de esta forma se deben definir líneas generales de un marco de costo-beneficio deseado, para con ello estimar el beneficio social, considerando los impactos posibles. La clave está en estimar si los beneficios serían mayores a los costos dentro de un marco analítico coherente, incluso teniendo en cuenta que hay elementos que no pueden ser cuantificados (Banks, 2009), esto bajo una lógica de análisis amplio y no meramente económico, aunque se considere como un elemento a tener en cuenta. Además, se requieren buenos datos como evidencia (Banks, 2009; Haskins y Baron, 2011; Grinell y Unrau, 2010; Oliver et al., 2014)

En tercer lugar, es menester la transparencia, es decir, que los estudios y evaluaciones no ocurran a puertas cerradas, ya que es necesario para educar a la gente y porque para llamarlos evidencia debe poder ser impugnado y probado (Fedorowicz y Aron, 2021; Strydom et al., 2010). En este aspecto cobra importancia que no solo se debe consultar a los expertos, sino que también a los impactados por la política, lo cual muestra al gobierno cómo las comunidades reaccionan a ciertas ideas y anticipa a los políticos diferentes cursos de acción (Banks, 2009; Head, 2009; Cairney y Oliver, 2017). Se necesita de apoyo organizacional y de interacción sostenida entre los investigadores y los usuarios de las investigaciones, lo cual se puede conseguir alentando la participación de los investigadores desde el inicio, dentro o fuera del proceso de formulación (Sutcliffe y Court, 2006). En los últimos años se ha acuñado la idea de investigación colaborativa y compartida para sobreponerse a esta limitación (Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021).

Se requiere de expertos y capacidad, ya que no se tiene buena evidencia sin buenos



investigadores (Banks, 2009; Head, 2009; Grinell y Unrau, 2010; Fedorowicz y Aron, 2021). Sutcliffe y Court (2006) y Cairney y Oliver (2017) afirman que se necesita comunicación e interacción entre el mundo de la investigación y las políticas para fortalecer la investigación y uso de la evidencia, lo cual se podría lograr mediante el establecimiento de incentivos que faciliten el uso de evidencia de parte de los políticos y/o ubicando a los políticos y los investigadores en el mismo lugar, y/o potenciando el intercambio de personal entre departamentos de gobierno y universidades. Evidencia muestra que incluso cuando hay evidencia rigurosamente generada, lo que prima son los valores, ideologías y agendas políticas de los gobiernos (Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017; Mueller, 2019; Saltelli y Gianpietro, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021).

Finalmente, una buena evidencia puede tener bajo o nulo valor si no está disponible cuando se necesita (Strydom et al., 2010; Banks, 2009; Oliver et al., 2014). Este enfoque requiere de un proceso de formulación de políticas que sea receptivo a la evidencia (Banks, 2009; Oliver et al., 2014), lo cual se podría facilitar a través del acercamiento entre el mundo de la investigación y de la política (Sutcliffe y Court, 2006; Head, 2009; Bryman y Becker, 2012; Haskins y Baron, 2011; Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017).

Metodología

El presente estudio es de tipo no experimental, descriptivo, debido a que el tema de estudio no se encuentra desarrollado ampliamente en el mundo y poco desarrollado en el contexto nacional del trabajador social, por lo que se hace necesaria una metodología que sea capaz de capturar y reconstruir significados con métodos flexibles (Canales, 2006) y de forma holística (De la Torre et al., 2008; Taylor y Bogdan, 1987; Flores, 2009).

Se desarrollaron entrevistas, entendidas como “los reiterados encuentros, cara a cara, entre el investigador y los informantes, encuentros dirigidos hacia la comprensión de las perspectivas o situaciones, tal como las expresan con sus propias palabras” (Taylor y Bogdan, 1987, p.127). Las entrevistas se realizaron con expertos en el Enfoque Basado en Evidencia (EBE) que hayan trabajado o estén trabajando desde dicha perspectiva, para lo cual se recurrió, por criterio de accesibilidad, a profesionales de la Universidad de Michigan, ubicada en EE.UU. Se diseñó un instrumento amplio y capaz de capturar la complejidad del objeto de estudio, ya que este responde a sus propias preguntas y códigos, por lo que aplica sus propias reglas y habla (Canales, 2006).

El tipo de entrevista utilizado fue la entrevista semi-estructurada, que presenta preguntas abiertas y de respuestas libres para el entrevistado, es decir, sin alternativas u opciones de respuestas estipuladas. Esta técnica se constituye como una orientación en la conversación (Canales, 2006), por lo que permite en el curso de esta ir relevando y realizando preguntas que no se hayan considerado, lo que debido al tipo de estudio y lo poco que se ha estudiado el fenómeno, se vuelve muy atinente

Para el análisis se siguió el proceso de codificación y comparación constante de la teoría fundamentada. Asegurando además la saturación teórica – definido como la no emergencia de nuevos temas en las entrevistas, la cual fue alcanzada luego de 8 entrevistas.

Posibilidades y límites de las políticas públicas basadas en evidencia

La aplicabilidad del enfoque a las ciencias sociales, y al trabajo social en general, se ha visto sometido a variados problemas que los aplicadores han podido relevar. En primer lugar, se observa que aún no están claros los presupuestos epistemológicos del enfoque (v.g. Henao y Jaimes, 2009 en Henao, s.f; Oliver et al., 2014; Strydom et al., 2010), lo cual se confirma con lo relevado por los profesionales, expertos en EBE, entrevistados para efectos de la presente investigación, quienes afirman que hay diferencias en el entendimiento del enfoque y como este se enseña, lo que dificulta su puesta en práctica (Entrevista 5). Como ejemplo, un entrevistado afirma que hay trabajadores sociales que dicen que el enfoque está alejado del contexto profesional y que se da solo en la universidad (Entrevista 4). *“Creo que hay diferentes formas de entenderlo porque las personas tienen diversos entrenamientos”* (Entrevista 4).

En segundo lugar, hay quienes defienden que la evidencia presenta una jerarquía de calidad basada en los tipos de rigurosidad metodológica usada para diseñar e interpretar estudios. En particular el llamado enfoque Randomized controlled trial (RCT), es decir, pruebas aleatorias controladas (Head, 2009; Petticrew y Roberts, 2003), sin embargo, la aplicación de este presenta dificultades en áreas sensibles a la política o lo social (v.g. Head, 2009; Petticrew y Roberts, 2003; Salteli y Ginpietro, 2017; Oliver et al., 2014; Cariney y Oliver, 2017) por la dificultad de trasladar resultados experimentales y cuasi-experimentales a programas de gran escala y por la tendencia que tiene a minimizar el conocimiento de la experiencia en el cam-



po (Head, 2009). Los políticos, científicos y creadores de políticas pueden presentar visiones diferentes acerca del tipo de evidencia que es más confiable (Head, 2009).

Es menester mencionar que el enfoque nace desde la Medicina, y que la idea de jerarquía de evidencia se defiende, en lo social, principalmente desde el área de la salud pública (Petticrew y Roberts, 2003), sin embargo, el enfoque no debe ni puede ser transferido sin una contextualización previa.

Debido a que la evidencia utilizada por los médicos difiere de la utilizada por los trabajadores sociales y otras disciplinas, porque el foco y la forma de abordar el objeto desde cada disciplina es diferente, es que en determinadas circunstancias la jerarquía propuesta, de RCT en la cima y observaciones en la base, puede ser invertida, ya que el orden jerárquico depende además de las preguntas formuladas (Petticrew y Roberts, 2003). De esta forma, se entienden los niveles de jerarquía ligados al diseño del estudio y no ligado al concepto mismo de evidencia (Petticrew y Roberts, 2003).

Se desprende la dificultad de implementar una jerarquía de evidencia en otros sectores de la intervención social, desligados o ligados indirectamente con la salud. Lo que es afirmado por los entrevistados, diciendo que es apto para ambientes clínicos más que comunitarios.

139

Hay pocos programas que trabajan desde el enfoque basado en evidencia, y son mayormente en contextos clínicos.... Contextos médicos, enfocados en comportamiento en salud, e instituciones psiquiátricas. En contextos comunitarios es diferente, porque pueden decir que lo hacen, pero no hay real aplicación del modelo. Ellos realmente (...) no lo adoptan. (Entrevista 2).

De esta forma, es posible observar que las características de la evidencia se constituyen como una barrera en la implementación y uso del EBE (Oliver et al., 2014). A esto se suma que el enfoque debe y es adaptado a los diferentes contextos en que se utiliza.

La ciencia es solo un insumo de las políticas basadas en evidencia, ya que el conocimiento de este enfoque es variado. “El gran debate de las políticas y programas compromete diversos tipos de conocimiento y expertos que han legitimado las voces en sociedades democráticas [*The larger world of policy and program debate compromise several other types of knowledge and expertise that have legitimate voices in democratic society*]”



(Head, 2009; Bryman y Becker, 2012), como la estrategia política, a través de la cual las tácticas y agendas de los políticos y sus organizaciones entregan un escenario de prioridades y enfoques. Además del conocimiento profesional como conocimiento crucial de los roles en la implementación y monitoreo, y finalmente, tanto las fuentes institucionales como el conocimiento experiencial de quienes reciben el servicio. Se desprende así que el enfoque basado en evidencia no es solo sobre evidencia, sino que sobre integración de la mejor información posible, habilidades y valores, considerando el contexto ecológico de los usuarios-clientes (v.g. Shlonsky y Stern, 2007; Bryman y Becker, 2012; Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017; Fedorowicz y Aron, 2021). El EBE permite asegurar un buen trabajo e impacto, alimentado de la información disponible e investigaciones previas, eliminando así implicancias personales en la toma de decisiones.

Lleva a la entrega de mejores servicios, eliminando las decisiones hechas por intenciones". (Entrevista 4).

Creo que es importante porque la mayoría de las teorías han sido testeadas y sirven como guías para los implementadores e interventores (...). Sino los trabajadores sociales actúan en base a sus propias opiniones, lo cual tiene el potencial de generar más daño que bien. (Entrevista 1).

Petticrew y Roberts (2003) afirman que la importancia de la evidencia y del método usado dependerá de la pregunta de investigación que se persiga, las cuales pueden ser respondidas por diferentes tipos de estudios. De esta forma, la mixtura de métodos podría ser más atingente que solo desechar los métodos cualitativos, ya que el enfoque requiere sistematicidad y rigurosidad en los estudios e investigaciones, lo cual no deja fuera los diferentes métodos por definición.

Este conflicto entre metodologías es relevado además por los profesionales entrevistados, al afirmar que hay quienes defienden solo métodos cualitativos y quienes defienden solo métodos cuantitativos, sin llegar a acuerdo. *"Hay gente que dice que todo debe ser cualitativo, otros dicen que es muy cuantitativo y limitado, y que cuantitativo debe ser"* (Entrevista 4).

Es así como los mismos investigadores se pueden constituir como una barrera para la implementación del EBE (Oliver et al., 2014; Cairney, 2016), imposibilitando el diálogo entre metodologías. No obstante lo anterior, y afirmando la idea de no desechar los métodos cualitativos, se destaca que los profesionales entrevistados señalan que la mixtura de métodos puede ser más atingente que solo uno, en cuanto a la posibilidad



de generar más y mejor evidencia, y que los métodos cualitativos y cuantitativos utilizados rigurosamente pueden estar en el mismo nivel y aportar los unos a los otros.

Creo que van de la mano, no creo que debe ser una o la otra o que una es buena y otra no. Creo que lo cualitativo suma elementos a lo cuantitativo, que no es capaz de capturar de otra forma. Así que si se hace investigación cualitativa y cuantitativa rigurosamente, es una buena mezcla. (Entrevista 4)

Como afirma Petticrew y Roberts (2003), la promoción de tipologías es mejor que jerarquías en conceptualizar las fortalezas y debilidades de los diferentes métodos, considerando la contribución de los diferentes tipos de investigación y que el método seleccionado dependerá de la pregunta de investigación más que de una jerarquía.

El ejercicio científico trata de abordar (...) las complejas relaciones que median la vida pública (...) y debe aprovechar los múltiples métodos científicos para obtener conocimientos relevantes. Así la evidencia científica disponible estaría enriquecida con la precisión de las estimaciones estadísticas y la representación del método etnográfico. (Henaó, s.f, pp. 5)

141

Cabe destacar, además, que la actividad social y la ciencia se encuentran ligadas, por lo que la segunda está permeada de la ideología imperante de cada momento histórico, en esta línea, Head (2009) afirma que mientras la ideología que prime sea la neoliberal, de individualismo y crecimiento económico, la ciencia solo beneficiará a aquellos que puedan pagar por ella. Solo beneficiará a la cultura dominante del momento sin dar respuesta a las minorías (Entrevista 2).

Se observa así un límite de acceso de unos pocos a la evidencia. Sin embargo, en este escenario, se abre una posibilidad, ya que la evidencia puede dar cuenta de la brecha entre el crecimiento económico y el bienestar de los grupos, convirtiéndose en una herramienta que promueva un Estado científico, en el que las decisiones se fundamenten en evidencia para promover el bienestar (Head, 2009). Llama la atención en este punto que el enfoque basado en evidencia consiguió su expansión por la idea de eficiencia y efectividad que trae aparejado, relativa a la ideología neoliberal. Sin embargo, se constituye también como su cura, ya que el uso de la evidencia permite la superación de la dominación económica, y a la vez continuar con los principios de efectividad y eficiencia, asegurando el bienestar.



Como posibilidad, cabe mencionar que en EE.UU. se usa también para la priorización de los programas a financiar, esto en base a las crisis en las que los programas y políticas sociales eran los primeros en ser recortados, por la lógica neoliberal del país. Las Políticas basadas en Evidencia permitieron mostrar los beneficios y costos sociales de los programas y con ello lograr que no se terminaran programas y políticas sociales que causaban buenos impactos (Haskins y Baron, 2011; Oliver et al., 2014; Strydom et al., 2010).

De esta forma, permite terminar con prácticas e intervenciones que no proveen buenos impactos, a la vez que permite consolidar antiguas prácticas efectivas y generar nuevas prácticas (Cairney, 2016), lo cual es confirmado por los profesionales entrevistados

El acceso a enfoques que han ayudado a resolver problemas sociales efectivamente (...) permitirá a los trabajadores sociales dejar de hacer intervenciones o acciones que no son efectivas o que no han probado ser efectivas. (Entrevista 7)

A la vez, el uso de la evidencia y la demostración de causar buenos impactos e intervenciones aseguran el financiamiento, lo que es señalado en las entrevistas realizadas a profesionales Estadounidenses conocedores e implementadores del EBE

142

Mientras más practica basada en evidencia haces más dinero traes a tu agencia [institución], asique es realmente a tu beneficio. Las fundaciones, voluntariados, el gobierno, todos están pidiendo que muestres resultados, y si no puedes hacerlo dejarán de financiar, y la única forma de mostrar resultados es a través del uso del enfoque basado en evidencia, asique al usarlo muestras mejores resultados para la gente que hace uso y necesita los servicios que estás dando. (Entrevista 4)

Según un estudio realizado por Oliver et al. (2014), la incidencia, como facilitador en la implementación del EBE, de contar con apoyo legal y definición de líneas claras para el uso de la evidencia, es baja. De esta forma, la Política Basada en Evidencia puede robustecer las posibilidades de promover y concretar el bienestar (Head, 2009; Cairney, 2016; Oliver et al., 2014; Saltelli y Giampietro, 2017; Parkhurts, 2017). Así mismo, Henao (s.f) afirma que se debe ir al trasfondo y sobreponerse a



la actual ideología para poder consolidar una política justa y dignificante para todos.

A esto se suma que los profesionales estadounidenses entrevistados dan cuenta que el dar a conocer lo realizado y generar mayor conocimiento, además de la utilización de este, es un imperativo ético (Entrevista 6) y una obligación profesional (Entrevista 4). Lo anterior, se corresponde con lo que afirman Shlonsky y Stern (2007), quienes dicen que como mínimo se pretende ser honestos y respetuosos al tratar de entregar la información para ayudar a la gente a hacer decisiones informadas.

Sumado a lo anterior, la actividad política trae aparejados límites que le son inherentes, tales como las prioridades gubernamentales, preferencias ideológicas, valores y principios de los políticos, promesas gubernamentales, intereses personales (v.g. Head, 2009; Mueller, 2019; Oliver et al., 2014; Cairney y Oliver, 2017; Federowicz y Aron, 2017) entre otros, por lo que la diferencia entre formuladores se constituye como una barrera en la implementación del EBE (Oliver et al., 2014).

A pesar de que el ciclo de las políticas tiene variadas etapas en las que diferentes evidencias cobran importancia, no todas las áreas de políticas están realmente abiertas a ser repensadas, a lo que se suma además que una de las características de los problemas sociales complejos es que les subyacen choques de valores que a veces no están reconocidos ni dirigidos adecuadamente. Los problemas tienen diferentes escalas de complejidad y estos pueden generar diferencias en cómo los problemas son enmarcados, debatidos e investigados (Head, 2009).

En este sentido, es posible que el Enfoque Basado en Evidencia sea más propenso de ganar fuerza en áreas que estén más lejos del calor político, ya que el proceso político es un entramado de argumentos y persuasión, sin embargo, los ajustes y oportunidades políticas para repensar pueden surgir en formas inesperadas, como respuesta a incidentes, conflictos o crisis (Head, 2009; Federowicz y Aron, 2021). Además, el análisis de las políticas tiene una doble tendencia, por un lado buscar soluciones técnicas simples, y por otro, identificar conflictos de valores para generar diálogo, mediación y reducción de conflictos (Head, 2009; Saltelli y Giampietro, 2017; Federowicz y Aron, 2021). “Sin desconocer la vasta complejidad de la política el conocimiento científico puede aportar herramientas cruciales al disminuir la incertidumbre acerca de sus posibles resultados” (Henaó, s.f, p. 2-3), y así tomar decisiones más informadas para aminorar la probabilidad de, al intervenir, generar más daño del que se pretende reparar. Se afirma que la buena evidencia puede aminorar e incluso neutralizar obstáculos políticos, y con ello hacer reformas más factibles (Banks, 2009; Saltellia y Giampietro, 2017; Federowicz y Aron, 2021).



Los profesionales entrevistados afirman reiteradas veces que el uso del EBE permite generar mejores intervenciones e impactos, lo cual, dicen, está afirmado por estudios donde concluyen que quienes usan el EBE presentan mejores resultados que quienes no lo utilizan (Henao, s.f; Oliver et al, 2014; Federowicz y Aron, 2021).

Siempre dicen que la evidencia no viene del campo, de la práctica, sino que, de universidades, pero se ve que la gente que usa evidencia en su quehacer tiene mejores resultados que los que no usan el enfoque basado en evidencia. (Entrevista 4)

Creo que en cierta forma ayuda a asegurar que los clientes (usuarios) son previstos de los mejores, más recientes y más efectivos servicios. Creo que el trabajo social intenta esto a través de la educación continua. (Entrevista 7)

A lo anterior, se suma que en los gobiernos hay una fuerte tensión respecto al uso de la evidencia, debido a que construir la capacidad de generación de evidencia puede ser costosa, ya que no siempre se tienen los datos y el acceso a la información necesarios (Banks, 2009; Oliver et al., 2014; Mueller, 2019), por lo que se puede requerir un estudio especial o bien necesitar la utilización de pilotos del mismo programa (Banks, 2009), lo que requiere una inversión de tiempo que para el gobierno puede enlentecer el proceso de generación de políticas; por esto es que la evaluación constantemente se constituye como una dificultad para los gobiernos (Banks, 2009), sin embargo, la política debe ser evaluada y supervisada constantemente para así ir corrigiendo los puntos y aspectos que podrían llevarla al fracaso

Esta dificultad de los gobiernos se releva, por los entrevistados, como una dificultad de las agencias para implementar el EBE, ya que no siempre tienen acceso a la evidencia, además afirman que prioriza la intervención por sobre la investigación y que con ello pueden tener buenas intervenciones, pero sin saber la efectividad de estas (Entrevista 5). Se afirma también, que a través de la constante evaluación se van mejorando los flujos de información, ya que lo entregado al gobierno desde los diferentes programas es puesto a disposición por esta a todos los interventores o quienes quieran verlo y estudiarlo.



Tenemos que reportar los resultados al gobierno y el gobierno está agregando toda esta información, de todos los programas de todo el país y pueden ver por todo el país qué está ocurriendo con los jóvenes y podemos ver si en suroeste está pasando o en el noroeste si algo está pasando diferente. (Entrevista 5)

Se observa también la falta de recursos humanos, ya que no se cuenta con los profesionales capacitados (Oliver et al., 2014; Federowicz y Aron, 2021), lo que es confirmado por los entrevistados (Entrevista 5). A esto se suma que quienes están involucrados en los procesos de las políticas no siempre tienen el tiempo disponible para complementar las labores diarias con la investigación, debido a la carga laboral, y por ello la falta de tiempo (Oliver et al., 2014; Shlonsky y Stern, 2007).

Por otro lado, proveer la transparencia de los programas puede ser políticamente riesgoso, en el sentido que los gobiernos no quieren ser expuestos a fuertes críticas públicas por programas o pilotos con impactos negativos o débiles (Head, 2009). De esta forma, la poca o nula transparencia se constituye como una barrera a la implementación del EBE (Oliver et al., 2014; Federowicz y Aron, 2021). Sin embargo, como afirma Head (2009), la cultura de evaluación debe ser entendida como una cultura de constante aprendizaje, por lo que requiere ser incorporado como buena práctica, de esta forma se podría erradicar el problema de falta de evidencia e información y se cambiaría la concepción de riesgo de la palabra evaluación, dando paso a una concepción de aprendizaje y mejora continua, de esta forma la transparencia se constituye como un facilitador de la implementación del EBE (Oliver et al., 2014).

Haskins y Baron (2011) afirman que inevitablemente la formulación de políticas implica restricciones políticas, de evidencia y tiempo, sin embargo, eso no significa que no haya evidencia e información disponible o que las autoridades no deban prestar atención a la evidencia existente, o dedicar recursos a obtener nueva. Es necesario instalar una cultura de evaluación como aprendizaje.

Los políticos, a través de las políticas, pretenden materializar el bienestar social, lo cual se constituye como una tarea compleja que exige altos niveles de compromiso ético e intelectual, por lo que debe primar la disponibilidad de conocimiento científico que permita el cumplimiento de esta tarea (Henaó, s.f), más que la realización de intervenciones de las que se puede tener poco o nulo conocimiento de los impactos.

La Política Basada en Evidencia puede ayudar a constituir una cultura de evaluación a través del uso de dos métodos; el primero, como un método descriptivo para evaluar las políticas actuales, y el segundo, como la formulación de principios que permitan construir un abordaje experimental para la producción de nuevo conocimiento que sirva de insumo para la construcción de decisiones políticas (Henaó, s.f). Se puede trabajar en esta línea transparentando aún más el conocimiento desarrollado hasta el momento, e impulsar la generación de nuevos conocimientos, con lo que se irá avanzando a la cultura de evaluación como aprendizaje.

Lo anterior se confirma con la forma de entender el EBE por los entrevistados, quienes afirman que a través de la evaluación se logra un aprendizaje constante en la implicancia de la investigación y el uso de evidencia en la práctica. Como posibilidad, se reconoce el EBE como un facilitador del diálogo interdisciplinario, en tanto a través de la investigación se logran lenguajes comunes a las diferentes disciplinas, lo cual, a su vez, permite elevar el nivel de la profesión del trabajo social.

He escuchado en la Universidad que la evidencia y ciencia son el lenguaje con el que la disciplina conversa con otras. Así que usar el EBE, permite al trabajo social ser parte de una amplia conversación interdisciplinaria y tener mayor respeto hacia la profesión. (Entrevista 3).

Con la interdisciplinaria se permite hacer mejores intervenciones, en el sentido que los fenómenos sociales son holísticos y no son dominio de una determinada disciplina, sino que en cada fenómeno convergen diferentes disciplinas que en su dialogar permiten intervenciones más amplias y mejor informadas, para sí considerar los fenómenos y problemas sociales en su integridad y globalidad, y no desde diferentes aspectos que no dialogan entre sí.

Finalmente, sabiendo que la integración del EBE entre el currículo y aprendizaje individual en las aulas está aún en progreso (Shlonsky y Stern, 2007), se puede, desde la academia, fortalecer el nexo entre investigación y trabajo de campo, ya que los alumnos se siguen enfrentando a lugares de práctica y trabajo que no utilizan el EBE, y eso trae la posibilidad de trabajar, conversar las controversias y generar estrategias para implementar el EBE en su día a día.

Conclusiones

El presente estudio tuvo como objetivo analizar teórica-críticamente la aplicabilidad de las Políticas Públicas Basadas en Evidencia, para lo cual se llevaron a cabo entrevistas semi-estructuradas con 8 expertos del EBE. Se releva a partir de lo anterior que hay variados límites y posibilidades para la aplicación del EBE en políticas públicas en Chile.

En las entrevistas realizadas se desprende que el acceso y existencia de la información es un punto de conflicto y limitante del enfoque, sin embargo, en Chile se ha generado información que puede servir de base para tomar mejores decisiones y para implementar las políticas públicas basadas en evidencia.

Se observan también limitantes referidas a las características de las políticas y de los políticos, como sus interés y promesas de campaña, además de limitantes referidas a la falta de recursos, ya sean económicos o humanos, debido a la inversión de tiempo, económica y de capacitación. Finalmente, se observan limitantes referidas a definiciones, tales como la enmarcación epistemológica del enfoque y la forma de entender la evidencia. Sin embargo, según cómo se entienda la categoría de evidencia serán las figuras múltiples que puede adquirir el EBE, que hasta ahora, ha estado centrado en un enfoque empirista en su forma de entender (la evidencia).

147

Este enfoque se plantea como una herramienta que entendida en su amplitud podría aportar a la rendición de cuentas de la labor del Estado y la evaluación de este, permitiendo instaurar desde el órgano central una cultura de evaluación que sería útil en otras áreas más alejadas de la política. El EBE aportaría en el fortalecimiento y valoración de la profesión, debido a que se lograrían mejores desempeños, y desde el trabajo social se podría explorar y acceder a ámbitos que hasta ahora han sido dejados a otras profesiones, por no contar con los conocimientos y competencias necesarias.

Este estudio no es sin limitantes. Los expertos entrevistados son expertos residentes del Estado de Michigan en EE.UU. La muestra por conveniencia podría introducir sesgos asociados con el lugar de selección de los participantes.



Referencias bibliográficas

- Banks, G. (2009). *Evidence-based policy making: What is it? How do we get it?* ANU Public Lecture Series. https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1616460
- Bryman, A. y Becker, S. (2012). *Understanding Research for Social Policy and Social Work* (Second Edition). Policy Press. <https://www.perlego.com/book/3533169/understanding-research-for-social-policy-and-social-work-second-edition-themes-methods-and-approaches-pdf>
- Canales, M. (editor-coordinador) (2006). *Metodologías de la investigación social: Introducción a los oficios*. LOM Ediciones.
- Cairney, P. (2016). *The Politics of Evidence-Based Policy Making*. Palgrave Pivot.
- Cairney, P. y Oliver, K. (2017). Evidence-based policymaking is not like evidence-based medicine, so how far should you go to bridge the divide between evidence and policy? *Health Research Policy and Systems*, Vol. 15 (35), 1-11. 10.1186/s12961-017-0192-x
- Cohen, E. y Martínez, R. (s.f). *Manual formulación, evaluación y monitoreo de proyectos sociales*. División de Desarrollo. CEPAL. http://www.eclac.cl/dds/noticias/paginas/8/15448/Manual_dds_200408.pdfCUTS/article/view/8450
- De la Torre, G., Di Carlo, E., Florido, A., Opazo, H., Ramírez, C., Rodríguez, P., Sánchez, A. y Tirado, J. (2008). *Teoría Fundamentada o Grounded Theory*. Universidad Autónoma de Madrid.
- Fedorowicz, M. y Aron, L. (2021). *Improving Evidence-Based Policymaking: A Review*. Urban Institute. <https://www.urban.org/sites/default/files/publication/104159/improving-evidence-based-policymaking-a-review.pdf>
- Flores, R. (2009). *Observando observadores: Una introducción a las técnicas cualitativas de investigación social*. Ed. Pontificia Universidad Católica de Chile.
- French, R. D. (2019). Is it time to give up on evidence-based policy? *Four answers, Policy & Politics*, 47(1), 151–68. 10.1332/030557318X15333033508220
- Grinnell, R. M. y Unrau, Y. (2010). *Social Work Research and Evaluation: Foundations of Evidence-Based Practice* (9th Edition). Oxford University Press.



Haskins, R. y Baron, J. (2011). *Building the connection between policy and evidence: The Obama evidence-based initiatives*. NESTA. <http://coalition4evidence.org/wp-content/uploads/2011/09/Haskins-Baron-paper-on-fed-evid-based-initiatives-2011.pdf>

Head, B. (2009). *Productivity Commission: Strengthening Evidence Based Policy in the Australian Federation*. Productivity Commission. http://www.pc.gov.au/__data/assets/pdf_file/0020/96203/roundtable-proceedings-volume1.pdf

Henao, D. (s.f). *Política basada en la evidencia: contexto, posibilidades y límites*. Universidad de Antioquía. http://www.udea.edu.co/portal/page/portal/bibliotecaSedesDependencias/unidadesAcademicas/FacultadMedicina/BibliotecaDiseno/Archivos/actualidad/Tab/politica_basada_en_la_evidencia.pdf

Mueller, B. (2019). Why public policies fail: Policymaking under Complexity. *Economía*, 21(2), 311-323. <https://doi.org/10.1016/j.econ.2019.11.002>

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos. (2020). *Building Capacity for Evidence-Informed Policy-Making: Lessons from Country Experiences*. OECD Public Governance Reviews, OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/86331250-en>.

Oliver, K., Innvaer, S., Lorenc, T., Woodman, J. y Thomas, J. (2014). *A systematic review of barriers to and facilitators of the use of evidence by policymakers*. BMC, Health Service Research. <http://www.biomedcentral.com/1472-6963/14/2>

Parkhursts, J. (2017). *The politics of evidence: from evidence-based policy to the good governance of evidence*. Routledge.

Petticrew, M. y Roberts, H. (2003). *Evidence, hierarchies, and typologies: horses for courses*. Journal Epidemiology Community Health. <http://dx.doi.org/10.1136/jech.57.7.527>

Saltellia, A. y Giampietro, M. (2017). What is wrong with evidence based policy, and how can it be improved?. *Futures*, 91, 62–71. <http://dx.doi.org/10.1016/j.futures.2016.11.012>

Shlonsky, A. y Stern, S. B. (2007). Reflections on the Teaching of Evidence-Based Practice. *Research on Social Work Practice*, 17(5), 603–611. <https://doi.org/10.1177/1049731507301527>

Strydom, W.F., Funke, N., Nienaber, S., Nortje, K. y Steyn, M. (2010). *Evidence-based policymaking: A review. South African Journal of Science*, 106(5/6), 1-8: 10.4102/sajs.v106i5/6.249

Sutcliffe, S. y Court, J. (2006). *Herramientas para Diseñadores de Políticas Públicas en Países en Desarrollo*. <http://www.odi.org.uk/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/publications-opinion-files/3520.pdf>

Taylor, S. y Bodgan, R. (1987). *Introducción a los métodos cualitativos de investigación. La búsqueda de significados*. Paidós.

Agradecimientos

El presente artículo contó con el apoyo del Fondecyt Regular #1110428, a cargo del Dr. Patricio Miranda, y por el Dr. Jore Delva, Decano de Boston University.

150

Biografía del autora

Antonia Díaz-Valdés es Doctora en Trabajo Social por el Boston College en Estados Unidos. Magíster por la Universidad Pontificia de la Universidad Católica de Chile. Es Trabajadora Social por la misma institución. Es Profesora Asistente en el Centro de Investigación Salud y Sociedad de la Universidad Mayor, Chile. Investigadora Joven en el Núcleo Milenio de Medicina Social (SocioMed), Universidad Mayor, Chile. Sus líneas de investigación se relacionan a las políticas públicas, sistema de pensiones, envejecimiento y salud.

Correo electrónico: antonia.diazvaldes@umayor.cl

ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3194-0893>

