

Las políticas basadas en evidencia como plataformas para la innovación de políticas públicas

Por *Fernando Jaime** y *Penélope Vaca Avila***

Resumen

En los últimos años, han surgido casos paradigmáticos de vinculación entre política pública y evidencia. Estas prácticas han dado lugar a incipientes debates académicos que describen sus rasgos y logros, pero que aún no han acordado una definición normalizada que las identifique. El presente artículo pretende definir qué son las políticas basadas en evidencia (PBE) a la luz del naciente debate académico y de las prácticas gubernativas más destacadas. Para ello, se explorarán las distintas definiciones de dicho concepto en la literatura especializada, los métodos para determinar la evidencia, y los riesgos y las limitaciones de este enfoque. Asimismo, se analizarán comparativamente las dos experiencias pioneras en la implementación de estas políticas: la británica y la estadounidense.

Palabras clave

Políticas públicas – políticas basadas en evidencia – evaluación.

Abstract

In recent years, some paradigmatic cases about the relationship between public policy and evidence have emerged. These practices have raised incipient academic debates describing their features and achievements, but a normalized definition that would identify them has not been agreed upon yet. The present article aims at defining what is, in effect, a policy based upon evidence (PBE), in the light of the emerging debate and

* Profesor Investigador de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ), Profesor Titular del Ciclo Básico Común de la Universidad de Buenos Aires (UBA) y Director de la Maestría en Gobierno de la Facultad de Ciencias Sociales de la UBA.

** Profesora de la Universidad Nacional Arturo Jauretche (UNAJ) y de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM).

the most conspicuous governance practices. To this effect, it will explore various definitions of this concept within the specialized literature; the methods for determining the evidence; and the risks and limitations of this approach. In addition, it will comparatively analyse two pioneering experiences in the implementation of these policies: the British and the American.

Key words

Public policies – evidence-based policy – evaluation.

Introducción

La evidencia es cada vez más importante para la decisión, el diseño y la implementación de la política pública. En la historia reciente, los casos paradigmáticos que vinculan evidencia y política se encuentran en la administración nacional británica a partir de la llegada del nuevo laborismo y en un conjunto de gobiernos locales de los Estados Unidos.

Sin embargo, la idea de que el conocimiento científico y el quehacer político deben ir de la mano tiene una larga tradición. En realidad, es una vuelta a la idea de posguerra de que el diseño de la política pública puede mejorarse cuando se torna científico (Laswell, 1950). Al respecto, en los ochenta, Campbell proponía explícitamente el concepto de *sociedad de la experimentación*:

Los Estados Unidos y otras naciones modernas deberían estar preparadas para abordar la reforma social desde un punto de vista experimental, que permita ensayar programas nuevos para solucionar problemas específicos, saber si estos programas son o no efectivos y retener, imitar, modificar o desechar dichos programas sobre la base de su aparente efectividad (la traducción es nuestra) (Campbell, 1984).

El presente artículo hace hincapié en el hecho de que, crecientemente, en la práctica gubernativa y en las ciencias que estudian la capacidad

de gobernar, se ha vuelto prioritario el problema de la eficacia directiva de las administraciones públicas. Dicha preocupación ha llevado a concluir que la eficacia de gobernar pone en juego no solo componentes político-institucionales, sino también científico-técnicos. En la persecución de dicho objetivo, también hay una renovada búsqueda de mejorar el vínculo de la administración pública con los ciudadanos.

En este marco, en algunas administraciones públicas europeas y norteamericanas, ha surgido un progresivo interés por las políticas basadas en evidencia (en adelante, PBE), las cuales se entienden de modo diverso a ambos lados del Atlántico. Estas prácticas han dado lugar a incipientes debates académicos que describen sus rasgos y logros, pero aún no se ha logrado fijar una definición normalizada que las identifique.

El objetivo de este trabajo es establecer una primera definición de las PBE identificando las dimensiones que deben estar presentes a la luz de las prácticas gubernativas más destacadas y del nascente debate académico. Para ello, en primer lugar, se resumen los principales paradigmas teóricos sobre los que se asientan estas políticas, y se describen las metodologías más comúnmente utilizadas poniendo la atención en los estándares requeridos para que la evidencia se considere oportuna y robusta a fin de sustentar decisiones de política pública. En segundo lugar, se identifican los principales riesgos y limitaciones de este enfoque. En tercer lugar, se analizan comparativamente los rasgos y las dimensiones de los dos casos más destacados en la práctica: el Reino Unido y los Estados Unidos. En cuarto y último lugar, se propone una definición de las PBE a partir del recorrido realizado.

1. ¿Qué son las políticas basadas en evidencia (PBE)?

1.1. Paradigmas teóricos: el ciclo de la política y la incorporación de la evidencia

Acorde con la tendencia pragmática que ha predominado en los países occidentales en las últimas décadas, las PBE proponen una aproximación

instrumental a la investigación. En este sentido, reconocen como antecedente el paradigma de la Nueva Gestión Pública, que prioriza la racionalidad por sobre la política y la experiencia personal (García Sánchez, 2007).

No obstante, retoman las discusiones contemporáneas sobre la era de la información y los sistemas de gestión del conocimiento. El paradigma de las PBE asume que los sistemas de información y las bases de datos proveen a la economía de insumos vitales para generar ventajas competitivas y ayudan a manejar los sistemas sociales —cada vez más complejos—.

Varios son los fines que persigue una aproximación basada en la evidencia. En primer lugar, busca lograr mayor eficacia en las políticas, ya que una sólida base científica incrementa las posibilidades de resolver los problemas colectivos. Siguiendo esta retórica, las políticas públicas deben orientarse al *servicio* y satisfacer las necesidades y expectativas de los ciudadanos. Este enfoque también se vincula a la eficiencia en el gasto: trabajar con recursos públicos, que son escasos por definición, hace que sea necesario aprovecharlos al máximo, sobre todo, en circunstancias de crisis (Cabinet Office, 2013). En segundo lugar, existe también un objetivo de *accountability* o rendición de cuentas, ya que el diseño y la implementación de las políticas son una parte importante del proceso democrático. Por tanto, es fundamental que los ciudadanos sean conscientes de los motivos que respaldan las decisiones de los gobiernos.

Las PBE suponen cierto grado de predictibilidad de la política pública y, por lo tanto, capacidad para planificar las acciones de gobierno. Si bien no siempre surgieron de un marco conceptual de racionalidad pura, donde la política se define desde un centro a partir del conocimiento exhaustivo de las variables que intervienen en su proceso de hechura, la experiencia internacional ha demostrado que los esfuerzos por contar con PBE se asocian con la racionalización del proceso de política pública. Por este motivo, los mecanismos y acciones de coordinación y planificación han ganado mayor centralidad al interior de las burocracias estatales, donde la generación y la utilización de evidencia por parte de profesionales expertos son un componente más que retroalimenta todo el sistema.

1.2. Definición y método de las PBE

Primero, deben diferenciarse las políticas basadas en evidencia según el vínculo entre el uso de la información científica y los procesos de decisión y de implementación de dichas políticas.

La literatura distingue (i) políticas que no toman en cuenta la evidencia o *evidence-ignorant policy*; (ii) políticas que están al tanto de la existencia de evidencia, pero no la aplican o *evidence-aware policy*; (iii) políticas que consideran la evidencia, pero no están completamente modeladas por ellas o *evidence-related policy*; (iv) políticas que se perciben con influencia de la evidencia o *evidence-influenced policy*; (v) política moldeada y basada en evidencia intencionalmente buscada, relativa a relaciones causales entre los propósitos buscados, las opciones de acción y los resultados o *evidence-based policy* (Bracho, 2010).

En una primera aproximación, se entiende por *política basada en evidencia* todo aquello que funciona. En particular, «se trata de ayudar a la gente a tomar decisiones bien informadas colocando la mejor evidencia disponible en la base del desarrollo y la implementación de las políticas públicas» (Davies, 2005). Para ello, las PBE necesitan generar evidencia robusta a partir de diferentes métodos que van desde los estudios experimentales o cuasiexperimentales hasta la gestión estadística de grandes masas de datos, por ejemplo, a partir de *big data*.

En este sentido, existe un intenso debate respecto de qué debe entenderse por *evidencia*. En la práctica, hay cierto consenso de que se trata de un concepto más abarcativo y amplio que *investigación científica*. El *Diccionario de la Real Academia Española* lo define como ‘conjunto disponible de hechos o de información que indican si una creencia o proposición es verdad o válida’. Por ende, *disponibilidad* y *validez* son cuestiones críticas.

Respecto a las PBE, se considera *evidencia relevante* la *revisión sistemática* o *systematic review* de todos los estudios existentes sobre intervenciones

particulares o sobre sectores de actividad particulares. Estas revisiones consisten en recopilar y coordinar un cuerpo multiforme y fragmentado de trabajo empírico poniendo en común y evaluando el peso de la evidencia en relación con familias enteras de intervenciones. La búsqueda se enfoca en desarrollar síntesis completas de investigaciones existentes con el fin de generar compendios de políticas que, objetivamente, *funcionan* —*what works*— (Davies *et al.*, 2000). En general, estas revisiones se realizan con lógicas temáticas, sector por sector de la política. Si bien este es uno de los principales métodos de investigación de las PBE, no es el único.

En los Estados Unidos, pueden distinguirse dos grandes modelos, que se complementan recíprocamente. Por un lado, existe una corriente vinculada a la generación de evidencia a partir de evaluaciones de impacto, las cuales se definen por metodologías específicas y rigurosas. Mientras su valor radica en la capacidad de determinar el grado en que una política pública logra el resultado esperado, su desventaja consiste en que, por lo general, los tiempos que se requieren para obtener resultados no siempre se alinean con los de la gestión de gobierno. Por otro lado, existen experiencias que generan evidencia a partir del monitoreo periódico —en algunos casos, automático y en tiempo real— de un conjunto de variables centrales para la gestión. El principal valor de este tipo de enfoque es su capacidad de actualizar la información casi permanentemente. Pero, dado que esta variante de las PBE centra su atención en los procesos, pierde capacidad para medir los impactos en el largo plazo. En ambos modelos, las PBE buscan determinar cuáles son las políticas que funcionan. Aquellas que sí funcionan se adoptan como *modelo* y sirven como punto de referencia al interior de su área —Salud, Educación, Seguridad, etc.—.

La clave para entender este cambio de paradigma es apreciar por qué la metodología basada en evaluaciones tradicionales ya no es la preferida para elaborar políticas. Principalmente, sus dificultades son tres.

La primera tiene que ver con la temporalidad. Para alimentar de manera significativa y con éxito el ciclo de la política, tanto la investigación

como los hallazgos deben preceder a la formulación de la política. Curiosamente, esto no se corresponde con la secuencia de la mayoría de las evaluaciones, que se producen después de las etapas de diseño y de implementación. Así, los nuevos métodos pretenden ser una solución. La expectativa es que, ante la necesidad de tomar una decisión, los formuladores de políticas deberán convocar a quienes se encargan de las revisiones sistemáticas para conocer la evidencia o revisar la información que surge del análisis de las bases de datos antes de pasar a la formulación y a la práctica.

La segunda dificultad se relaciona con el hecho de que, aunque generalizada, sigue siendo una actividad limitada. Cada evaluación se encuentra encapsulada en su propia burbuja, y no se realiza gran cantidad de evaluaciones. Incluso en las administraciones públicas que se han habituado a evaluar regularmente sus políticas, se genera una enorme masa crítica de actividad evaluativa, pero con poca acumulación de resultados. Ello impide la influencia cruzada de la que depende el avance científico. Lo cierto es que, hasta la llegada de este nuevo paradigma, el diseño de políticas era un ámbito bastante exento de evidencia (Pawson, 2006).

La tercera y última dificultad se vincula a la aceptación de que, al final, la *realpolitik* lo condiciona todo. El signo, las preferencias o prioridades políticas cambian a menudo durante el curso de una evaluación, por lo que se cuestiona su relevancia. Teniendo en cuenta la velocidad de recambio de los profesionales de la política y la rápida mutación de los temas de agenda, con frecuencia, las conclusiones de una evaluación se presentan en un clima político diferente al que le dio origen. Ello puede condenar sus resultados a la oscuridad de un cajón. Nuevamente, esto tiene que ver con la importancia de la información a tiempo.

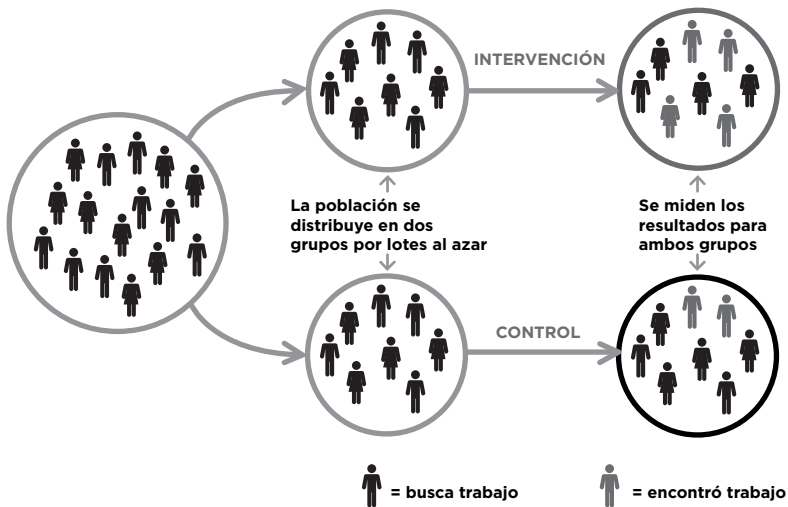
La PBE se basa en la idea de que no hay nada completamente nuevo en las políticas públicas sectoriales. En este mundo globalizado, con cambios menores, en diferentes lugares y momentos, ya se han ensayado casi todas las iniciativas. Si puede pensarse un método para sintetizar los hallazgos de todos estos ensayos previos, se tendrá la capacidad

de sacar conclusiones para la práctica futura. Evidentemente, ninguna intervención que se esté planificando puede corresponderse con exactitud con otras pasadas, pero la idea es que revisiones periódicas, actualizadas regularmente, le ofrezcan una medida de racionalidad al proceso de planificación. En todo caso, la revisión sistemática no pretende desplazar a las evaluaciones, sino actuar como elemento conductor de la evidencia a la política.

Todo ello lleva directamente a la siguiente cuestión: ¿cuál es la naturaleza, y cuál o cuáles son los métodos para acumular conocimiento útil para el proceso de política? Existen varios sistemas para clasificar la robustez de la evidencia de los resultados de un programa o política. Un método que ha ido tomando importancia son las pruebas aleatorias controladas (PAC) o *randomized controlled trials* (RCT) para determinar la eficacia de una intervención. Estas «se diferencian de otros tipos de evaluación por la introducción de un grupo de control asignado al azar, lo que le permite comparar la eficacia de una nueva intervención contra de lo que habría ocurrido si no se hubiera cambiado nada» (Haynes, 2012). Introducir un grupo de control elimina una serie de sesgos que, normalmente, dificultan el proceso de evaluación, como la influencia de variables económicas, demográficas, culturales, etc. Este método se aplica para medir la efectividad de intervenciones nuevas o en curso, así como sus variaciones.

Las PAC se utilizaron durante más de sesenta años en la industria farmacéutica y se han vuelto habituales para comprobar la efectividad de las intervenciones de lucha contra la pobreza en el ámbito de la cooperación internacional¹. Sin embargo, aún existe relativamente poca tradición en su uso para las principales áreas de política pública nacional o local.

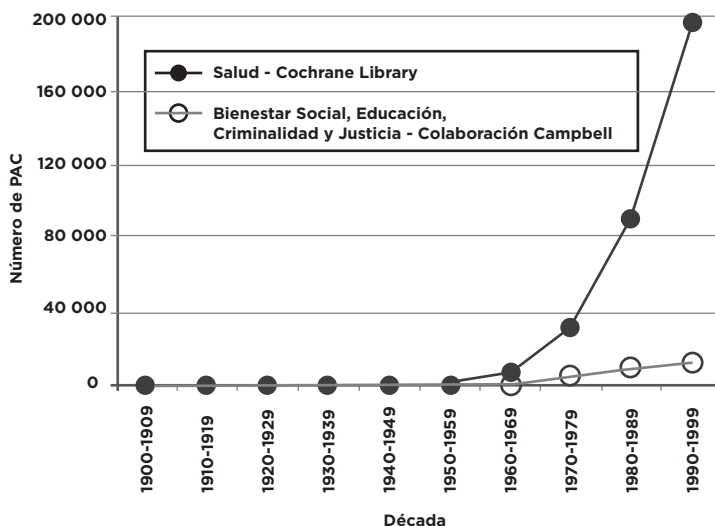
¹ Existen importantes institutos de investigación centrados en la evaluación de políticas de cooperación internacional. Entre estos, se destacan Abdul Latif Jameel Poverty Action Lab, en el seno del Massachusetts Institute of Technology, y 3ie Impact, en el marco de la cooperación británica.

Ilustración 1. Diseño básico de una prueba aleatoria controlada (PAC)

Fuente: Haynes *et al.* (2012)

También puede acumularse evidencia a través de la gestión estadística de grandes cantidades de datos con metodologías de *big data* u otras. Estas cuentan con la ventaja de disponer de tiempos más cortos, incluso, muchas veces, tienen la capacidad de generar, transferir y usar datos en tiempo real. Nueva York es el caso más relevante y, si bien su experiencia en el manejo de grandes datos es bastante reciente, ya ha tenido resultados promisorios.

Ilustración 2. Áreas de aplicación de las pruebas aleatorizadas controladas (PAC) en el siglo xx



Fuente: Shepherd (2007)

En todo caso, los parámetros que deben definir aquello que se considera evidencia son una cuestión aún abierta. Hasta el momento, las distintas administraciones públicas lo han estipulado caso por caso, muchas veces, con fuerza normativa. Además, con frecuencia, gobiernos y agencias identifican diferentes rangos o niveles de robustez en función de los métodos utilizados para generar o compilar la evidencia (Foundation, 2014)². Finalmente, es importante tener en cuenta que,

² Por ejemplo, la Fundación MacArthur utiliza cuatro categorías de evidencia en función del rigor de los métodos de investigación utilizados y la cantidad de datos disponibles: (i) programas y prácticas basadas en evidencia que se han evaluado varias veces y que resultaron ser eficaces usando métodos rigurosos, como pruebas aleatorias controladas, evaluaciones aleatorizadas comparables o evaluaciones de gran tamaño en diferentes contextos con control aleatorio o estadístico; (ii) programas y prácticas basadas en evidencia que han sido probados utilizando métodos rigurosos —por lo general, un único estudio controlado

a pesar de la actual preponderancia de las revisiones sistemáticas, las pruebas aleatorias controladas, el trabajo con *big data* y otros métodos estadísticos de consolidación de datos, en la mayoría de los casos estudiados, se sigue haciendo uso de modos complementarios más tradicionales de generación de evidencia. Por tanto, continúan siendo pertinentes y habituales:

- análisis de eficacia con métodos cualitativos, como encuestas y *focus groups*;
- estudios de eficiencia basados en análisis costo-beneficio, costo-efectividad y costo-utilidad;
- evaluaciones previas a la planificación sobre la base de estudios cualitativos del contexto, como entrevistas, *focus groups*, estudios etnográficos, etc.;
- análisis de pertinencia a partir de estudios de opinión pública;
- modelos econométricos, estadística descriptiva.

2. Riesgos y limitaciones

El análisis de los distintos casos nacionales en los que se implementaron políticas basadas en evidencia permite mostrar cuáles son los problemas fundamentales derivados del uso de información científica en los procesos de toma de decisión. ¿Cuál es el tipo de evidencia que se necesita generar para colmar las necesidades de una agencia administrativa? Atender a los problemas derivados de la generación, la sistematización y el uso de la información útil puede ser uno de los principales desafíos en la implementación de este enfoque.

A continuación, se analizarán algunas de las principales dimensiones de esta compleja relación ente política pública y comunidad científica.

aleatorio o múltiples estudios que utilizan diseños robustos de comparación entre grupos—, pero que no llegan a cumplir el estándar anterior; (iii) programas y prácticas prometedoras que han sido probadas usando diseños de investigación menos rigurosos que no cumplen con los estándares anteriores; (iv) programas y prácticas no basados evidencia que carecen de pruebas suficientes para cumplir con el estándar.

2.1. Problema de la validez externa

Una de las principales limitaciones del uso de las PBE es la validez externa de las evaluaciones y pruebas que se llevan a cabo, es decir, los problemas de *escalabilidad*. En este sentido, la réplica de un programa de diferentes contextos de espacio y tiempo no tiene por qué arrojar resultados idénticos a los del programa estudiado si no se respeta una serie de condiciones. Para entender y usar correctamente las PBE, es necesario tener en cuenta que, si se pretende generar mejoras sociales, la traslación de la evidencia a las políticas públicas necesita de una serie de precauciones.

El problema reside en que las evaluaciones experimentales —o cualquier otra evaluación— ofrecen informaciones individuales notablemente afectadas por los contextos, tanto en las variables exógenas —clima, geografía y situación sociopolítica— como en las endógenas a la intervención —motivación y características de los participantes o diseño específico de la intervención, entre otras—. Esto hace que sea baja la capacidad de las evaluaciones experimentales para ofrecer información que pueda replicarse en otros lugares y circunstancias.

Una forma de afrontar esta limitación es multiplicar las evaluaciones hasta disponer de tal número de experimentos que podamos crear cierto paradigma falsable (en el sentido de inferir inductivamente a partir de las evaluaciones una teoría que provea de la mejor explicación provisional hasta encontrar otra superior) que sea el que oriente las medidas de política (Larru, 2014).

Justamente, esta es la idea detrás de las denominadas *evaluaciones aleatorizadas comparables y de los mapas de evidencia o evidence gap maps* («How to use an evidence gap map»).

Otra precaución para tener en cuenta es el asesoramiento a los eventuales beneficiarios respecto de la correcta similitud entre la población objeto de estudio y la propia. Así, Cartwright y Hardie (2012) aconsejan chequear

que los eventuales beneficiarios de un programa sean «suficientemente similares» a la población evaluada antes de incorporarlos. Los autores entienden por ello que la similitud entre la población actual y la evaluada debe darse tanto en la estructura causal subyacente como en los factores coadyuvantes o variables interactivas identificadas en la evaluación. Si y solo si se cumplen estas dos condiciones, puede garantizarse la replicabilidad del programa.

2.2. Evidencia vs. juicio profesional

Al momento de diseñar un programa de PBE, debe tenerse especial atención a los incentivos que se generan para quienes son responsables de su utilización, ya que existe un difícil equilibrio entre la aplicación estandarizada de la mejor evidencia y el juicio profesional que tienen que llevar a cabo necesariamente los denominados *burócratas de campo* (Lipsky, 1980). Este es el clásico problema de las decisiones individuales implícitas en la ejecución de políticas públicas. Los agentes de primera línea, sean médicos, maestros o policías, no solamente toman en cuenta la evidencia o las mejores prácticas a la hora de decidir qué hacer en una situación particular, sino que su experiencia profesional cuenta en buena medida:

Se reconoce que ser un buen médico, maestro o gestor no implica seguir como robot el resultado de las pruebas randomizadas; tampoco lo es ignorar la evidencia y seguir solamente sus propias corazonadas y experiencia personal. La mejor opción para hacer un buen trabajo es utilizar una adecuada combinación de ambas cosas (Cartwright, 2012).

Por tanto, se necesita comprender mejor no solo qué constituye la mejor evidencia en cada área de *expertise*, sino también cómo los profesionales pueden considerarla a la hora de tomar decisiones individuales.

2.3. La determinación de la agenda de investigación y de los puntos de entrada en el proceso

Similar al anterior, un problema vinculado a la incorporación de evidencia en el ciclo de la política es que, muchas veces, las necesidades de los servicios no fijan la agenda sobre qué investigar. Ello hace que, recurrentemente, los resultados de la investigación académica no sean relevantes para implementar políticas.

Para quien está en la práctica política, asegurar la relevancia de la investigación supone que las prioridades se determinen según las necesidades emanadas desde el servicio o desde los beneficiarios. Así, uno de los puntos críticos a la hora de diseñar un sistema que incorpore evidencia en la hechura de las políticas públicas es el punto de entrada y de retroalimentación de aquella en el proceso.

2.4. Riesgos vinculados a la gestión de grandes masas de datos estadísticos

Cuando se trabaja con *big data*, definir con precisión qué uso puede hacerse de los datos es un desafío importante. En los Estados Unidos, existen varias leyes federales y estatales que regulan el uso de datos administrativos, pero lo hacen sobre la base de cada programa. Asimismo, muchas leyes que reglamentan los programas no abordan explícitamente el uso estadístico —o de investigación— que puede hacerse con los datos o son ambiguas al respecto. Por lo tanto, en este proceso, es central una estructura legal sólida que supla el vacío sobre el manejo de información estadística.

Otro de los desafíos es la capacidad institucional de las agencias u oficinas encargadas de trabajar con grandes masas de datos. Las capacidades que se necesitan para llevar a cabo este trabajo incluyen

- infraestructura administrativa necesaria para compartir datos, desarrollar e implementar acuerdos, experiencia sectorial específica para ayudar a los investigadores y evaluadores;

- gestión de datos e infraestructura de curaduría para que los datos disponibles sean útiles y creen evidencia;
- infraestructura tecnológica y de seguridad para satisfacer las necesidades operativas y de seguridad en todo el ciclo de vida de los datos;
- infraestructura para asegurar la privacidad y confidencialidad, y una adecuada gestión de riesgos durante todo el ciclo de vida de la información.

Hay una variedad de soluciones a estos problemas, por ejemplo, establecer un repositorio de datos administrativos y de encuestas. Al proporcionar un punto de acceso único para los diversos datos, se simplifica el proceso mediante el cual los investigadores y las administraciones públicas obtienen permiso para utilizarlos. La centralización de funciones garantiza un uso seguro y eficaz de los datos.

Sin embargo, en los Estados Unidos, existen casos en que grandes conjuntos de datos se administran exitosamente a través de otros sistemas, por lo tanto, no resulta tan evidente que deba haber un único repositorio. En este sentido, surgen distintas opciones. Por ejemplo, la Oficina de Gestión y Presupuesto de la Casa Blanca (por sus siglas en inglés, OMB) sugiere designar algunos organismos públicos como centros de intercambio de datos o *hubs* para aprovechar la infraestructura ya disponible, como la de la Oficina del Censo. Este enfoque podría conducir a un mejor uso de los datos existentes sin duplicar innecesariamente las capacidades (OMB, 2016).

3. Análisis comparativo de los casos del Reino Unido y los Estados Unidos

3.1. Dimensiones y rasgos relevantes de las prácticas de PBE en el Reino Unido y en los Estados Unidos

Las PBE se han ido implementando paulatinamente en diferentes ámbitos de la administración pública de los países de Europa y de América. Sin embargo,

la dimensión que este enfoque ha tomado en el Reino Unido y en los Estados Unidos hace necesario considerar estos dos casos paradigmáticos y pioneros.

Ambos desarrollos se han desplegado con modalidades muy diversas tanto en el nivel de la administración pública que ha traccionado dichas innovaciones como por la lógica del avance, los métodos típicamente utilizados y los arreglos institucionales desplegados a tal efecto. A continuación, se sintetizan los principales rasgos de ambas experiencias a partir de una serie de dimensiones que facilitan el análisis comparativo.

Respecto del contexto de surgimiento, en el Reino Unido, ha existido una histórica vinculación entre ciencia y política desde los años de la posguerra, tanto en la práctica gubernativa como en la academia. Durante los sesenta, la producción organizada de conocimiento sobre problemas sociales creció enormemente y se institucionalizó. Pero, tras el colapso del consenso socialdemócrata en los setenta y durante el período conservador de Margaret Thatcher y John Major, la producción de conocimiento para uso directo por parte del Gobierno se liberalizó y se diversificó. Ello implicó la emergencia de un gran número de *think tanks* e institutos de investigación cuyo objetivo era influenciar la agenda política. En paralelo, la administración pública británica implementaba una profunda reforma de gestión basada en la idea de eficiencia burocrática de la Nueva Gestión Pública, que enfatizaba la evaluación de políticas, los sistemas de indicadores de resultado, las acciones de auditoría y los regímenes de inspección. Así, cuando el nuevo laborismo de Tony Blair acuñó el término *evidence-based policy* (Libro Blanco de 1999), la idea no solo contaba con una larga tradición, sino que ya existía una estructura institucional —tanto pública como privada— que, desde hacía décadas, aseguraba un fluido pasaje entre evidencia y acción de gobierno. Desde entonces, el enfoque sobre PBE ha recibido importantes dotaciones presupuestarias, y sus estructuras institucionales se han ido consolidando paulatinamente.

El caso norteamericano es mucho más reciente. Las primeras iniciativas para establecer estándares federales de evidencia datan de fines de la

primera década de este siglo, con un reciente compromiso presidencial y de la alta gerencia pública a partir del Gobierno de Barack Obama. La experiencia americana muestra casos muy interesantes en algunos gobiernos locales de la mano de alcaldes muy comprometidos con el desarrollo urbano, en particular, en los municipios de Nueva York y Baltimore.

En relación con las estructuras institucionales y los acuerdos de coordinación que han permitido desarrollar un sistema de PBE, la experiencia británica se caracteriza por un despliegue de lógica sectorial. Si bien, originalmente, este se concentraba en algunos ministerios clave, como Salud, Home Office y Educación, en la actualidad, se trabaja a partir de una red de organismos público-privados con una lógica temática —*What Works Centers*— que coordina el Cabinet Office, la Jefatura de Gabinete de Ministros, con el cual tiene un fuerte vínculo. Estos centros aseguran la realización continua de PAC sobre los distintos sectores y una amplia difusión de los resultados. Con el tiempo y en función de la demanda privada, el sistema se ha ido extendiendo a otros sectores con un fuerte eje en los asesores del Primer Ministro que aseguran un punto de entrada en las instancias de toma de decisiones.

El sistema americano se basa en la obtención y la gestión de datos y microdatos estadísticos —no tanto en las PAC— y se caracteriza por una estructura descentralizada y articulada, con un centro de coordinación establecido en la Oficina de Gestión y Presupuesto. La OMB le reporta al Presidente y es el organismo responsable de coordinar el Sistema Federal de Estadística —130 agencias—. En 2016, se creó por ley una comisión de PBE para abordar esta temática de manera más integral y proponer alternativas de política. A nivel municipal, resultan clave la gestión y el análisis de datos estadísticos para la toma de decisiones. Sobresale el detallado seguimiento de los temas que realiza el Alcalde a través de reuniones y reportes.

En lo relativo al tratamiento de la evidencia, el sistema inglés se ha centrado en el uso de pruebas randomizadas controladas (PAC) a gran escala y se caracteriza por una gran rigurosidad al momento de consolidar la evidencia. La calidad científica para organizar los hallazgos se complementa con la

capacidad de transmitir los resultados de forma sencilla, amigable, es decir que estos sean de fácil acceso para los usuarios y funcionarios de línea. Las diferentes intervenciones posibles en un mismo sector de política se comparan a partir de diferentes criterios e indicadores y se plasman en mapas de evidencia ordenados por temas y subtemas disponibles en Internet. Cada centro What Works desarrolla su conjunto de herramientas de sistematización y comparación, por lo que la disponibilidad de evidencia es dispar, dadas la diversidad organizacional, la extensión de los programas, la calidad y la profundidad de los hallazgos disponibles.

Para asegurar estándares mínimos, los Estados Unidos cuentan con guías de uso de datos estadísticos y de legislación específica en materia de privacidad de la información. La evidencia se basa principalmente en datos sobre procesos o actividades —*outputs*— y en la triangulación de estos sobre la base de planillas de gestión, líneas de acceso directo al ciudadano y trabajo de campo. Las PAC no tienen un papel tan importante. La evidencia se centra en el procesamiento estadístico de datos, preferentemente, en tiempo real —automático—. La Comisión de PBE trabaja de manera continua en la mejora de estos aspectos.

En cuanto a las áreas de intervención y priorización, en el Reino Unido, Salud ha presentado los desarrollos más importantes por su histórico uso de las PAC en la investigación farmacológica. Educación y Lucha contra el Crimen también tuvieron desarrollos importantes. Hoy, los siete centros What Works trabajan en políticas sociales de salud, educación, reducción del crimen, desarrollo económico local, tercera edad, intervención temprana y bienestar, pero podrían incorporarse otras temáticas por decisión del Poder Ejecutivo.

En los Estados Unidos, no hay un mecanismo específico establecido que determine las áreas de aplicación de la PBE; estas se definen según el interés del Poder Ejecutivo. A nivel municipal, se ha priorizado el intercambio de datos al interior de la ciudad y con los ciudadanos a partir de sistemas de datos abiertos u *open data*, aunque, inicialmente, algunas áreas tuvieron un mayor desarrollo, como la lucha contra el crimen, la respuesta ante desastres y el desarrollo económico.

3.2. Conclusiones derivadas del análisis comparativo de los casos del Reino Unido y los Estados Unidos

Del estudio de las particularidades y semejanzas de estos dos casos paradigmáticos, pueden sacarse algunas conclusiones. En primer lugar, y como conclusión general, es necesario resaltar que la incorporación de evidencia al proceso de la política pública es hoy un desafío ineludible ante una sociedad cada vez más compleja y demandante. Será cada vez más difícil justificar la no incorporación de los métodos y los hallazgos que ofrece la ciencia y que resultan fundamentales para asegurar una mayor eficacia de las intervenciones públicas.

Sin embargo, es importante otorgarles la dimensión adecuada a los hallazgos presentados: estos son avances que se incorporan al proceso de la hechura de las políticas, pero que no lo reemplazan. Ello quiere decir que dicha incorporación deberá llevarse a cabo teniendo en cuenta las particularidades que este proceso presenta en cada contexto administrativo-institucional específico. Para ello, habrá que conocer previamente tanto las potencialidades, ventajas y ventanas de oportunidad de cada estructura como su viabilidad en un momento político dado. Deberán identificarse obstáculos y limitaciones que puedan anticiparse.

A fin de transitar ese camino, será importante tener en cuenta ciertas cuestiones relevantes que surgen a partir de las experiencias británica y norteamericana:

1. *Liderazgo y apropiación de la iniciativa de PBE a través del arco político y de la burocracia.* La experiencia internacional demuestra que las iniciativas de PBE han tomado impulso y se han instalado en la gestión de gobierno cuando las cabezas del Ejecutivo las han liderado. Ha sido particularmente importante la constitución de una unidad de gobierno que reporte a las Oficinas del Presidente, el Primer Ministro o el Alcalde. Estas se han caracterizado por contar con mandatos muy específicos para generar, regular y monitorear las PBE.

Igualmente importante ha sido identificar agencias *líderes* que sirven para traccionar el resto de reparticiones estatales hacia un cambio de cultura organizacional. En este sentido, han cumplido un papel muy importante las oficinas técnicas de estadística, informática, modernización del Estado y regulación sobre manejo de datos. También, ha sido fundamental —sobre todo, en momentos iniciales— identificar herramientas de gestión que permitieran nutrir el proceso de generación de evidencia, como, por ejemplo, las líneas telefónicas para habilitar reclamos.

Los casos presentados también ponen de manifiesto la necesidad de contar con el apoyo del Poder Legislativo para avanzar en cambios más profundos. Esta participación ha variado caso por caso. Incorporar al Poder Legislativo es una opción estratégica que depende del nivel de maduración de la iniciativa de PBE y de la necesidad de contar con una base legal para implementar el modelo, ya que vincula otras áreas de políticas —por ejemplo, privacidad y confidencialidad de datos o generación de partidas presupuestarias para abrir una nueva repartición de gobierno—.

2. Tipo de evidencia y estándares de calidad. No existe un único modelo respecto de qué se entiende por *evidencia* en términos de las PBE. Mientras que algunas de las experiencias basan su trabajo en microdatos —por ejemplo, los municipios de los EE.UU.—, otras han priorizado la estilización y compilación de hallazgos científicos sobre eficacia, eficiencia e impacto de diferentes intervenciones de política pública —como el caso inglés—. Cada modelo tiene sus pros y sus contras. Mientras que los microdatos permiten obtener información de manera más sistemática y en poco tiempo —a veces, en tiempo real—, a menudo, se ven limitados en el tipo de variables que pueden relevarse por procedimientos de *big data* u otros y, así, no siempre logran captar los impactos de la política. La estilización de hallazgos logra profundizar los impactos de políticas específicas, pero sus tiempos de elaboración son más largos.

Los tipos de datos que pueden recogerse no son contrapuestos. Por el contrario, ambos pueden conformar una cartera de evidencia cuyo

balance deberá definirse en términos políticos, técnicos y presupuestarios. Existe un riesgo asociado a la idea de que alcanza con un solo tipo de evidencia. Por lo tanto, es fundamental decidir en cada caso qué tipo se necesita para cada tipo de pregunta.

Hay que evitar la tentación de pensar que todo lo que se necesita tener es un conjunto de ensayos controlados aleatorios, y el mundo será un lugar mejor (...). Creo que aquellos argumentos que son fruto de una sola disciplina y de una única metodología no tienen sentido, son erróneos, y no nos ayudan a construir la base de evidencia equilibrada que necesitamos para la toma de decisiones (Davies, 2005).

La adopción de los diversos métodos de obtención de datos requiere definir cada uno de ellos, sus potencialidades y límites, y establecer criterios claros respecto de lo que se considerará *evidencia* en cada caso. En los ejemplos presentados, esta definición surge del intercambio entre funcionarios, políticos y técnicos. En lo que respecta a los microdatos, existe una multiplicidad de definiciones. Sin embargo, en lo que se refiere a la compilación de hallazgos de política pública, existe consenso internacional en que las evaluaciones experimentales o cuasiexperimentales son el método por excelencia, y que las pruebas controladas aleatorias, la mejor manera de estandarizarlas. No obstante, su aplicación no siempre es posible, y, por lo tanto, se necesitan definiciones sobre estándares de calidad para otro tipo de evaluaciones que también son válidas.

Las lógicas de principal-agente son un parámetro que considerar al momento de definir estándares de calidad. No es lo mismo que las intervenciones las ejecute la propia administración pública a que los servicios se terciaricen. En este último caso, el Gobierno debe reducir las incertidumbres asociadas a los contratos de agencia. En muchos países, los programas sociales no los ejecuta directamente el Estado, sino organizaciones sociales que obtienen financiamiento después de un proceso competitivo —el caso británico—. En esta situación, el requisito

de que los programas tengan un sustento científico que asegure su eficacia parece aún más razonable, ya que, después de la adjudicación del contrato, el Estado pierde control en gran medida sobre el desarrollo del programa.

Por último, es importante considerar que los casos presentados ponen de relieve que los temas sobre los que se solicita evidencia robusta los define el interés del Poder Ejecutivo por monitorear más de cerca y, eventualmente, rendir cuentas sobre un conjunto de políticas específicas —y no necesariamente sobre todas las políticas públicas—.

3. *Conveniencia de contar con uno o más repositorios de datos o clearinghouses.* El modo en que se centraliza, se sistematiza y se difunde la información es otro aspecto central. En última instancia, generar evidencia tiene como objetivo nutrir el proceso de política pública. La conformación de un repositorio de datos o de evidencia abre interrogantes, tales como ¿quién debe administrarlo?, ¿qué capacidades se necesitan para hacerlo?, ¿es conveniente contar con uno o con varios repositorios?, ¿la evidencia debiera organizarse por área de política?, ¿quiénes pueden hacer uso de la información disponible?, ¿de qué modo se segmenta y se presenta la información consolidada?, ¿cómo puede financiarse?

Mientras que, en el Reino Unido, los repositorios se organizan por área de política —centros What Works—, en los Estados Unidos, existe una variedad de repositorios a nivel subnacional y sectorial. Esta dispersión ha invitado a la Comisión de PBE a estudiar el tema más a fondo y a reflexionar sobre un diseño de la institución que sea más funcional. Dicho esto, cabe tener presente que, en la conformación de estos repositorios, tienen un peso específico muy fuerte los centros de investigación, universidades y *think tanks* con probada experiencia profesional en este campo.

De lo analizado previamente, también resulta indiscutible que la relación entre evidencia y proceso de hechura depende del área de política pública que se analice. Por ejemplo, mientras, en algunos casos, se priorizaron determinados sectores donde se avanzó más rápido, en otros,

se llevó a cabo una selección de intervenciones clave en diferentes áreas en las que el avance se realizó en mayor medida. En el Reino Unido, se avanza por *temas prioritarios* en varios sectores de política en paralelo. El caso de los EE.UU. pone en evidencia la importancia de contar con datos actualizados sobre todas las intervenciones de la administración en lapsos cortos.

4. Una definición tentativa de las PBE

El estudio de los procesos de implementación de manera comparada permite buscar mayores precisiones sobre qué se entiende por PBE. Sin duda, más allá de cualquier definición, la principal restricción que enfrenta este enfoque —como cualquiera que pretenda implementarse— no es de carácter metodológico ni técnico, sino, fundamentalmente, político y deriva de las posibilidades de construir y de administrar sistemas de información complejos y ligarlos con núcleos de investigación relevantes en términos de la política que se quiere diseñar e implementar.

Este trabajo ha intentado identificar y explicar una serie de condiciones sobre las cuales existe consenso para construir e institucionalizar una PBE. El acuerdo que surge de la literatura especializada y del análisis comparado entiende que este concepto supone lo siguiente: (i) los principales hacedores de política sustentan sus decisiones en procesos racionales contruidos sobre la base de datos existentes, ordenados de manera deductiva y orientados a identificar las mejores opciones de política; (ii) estos procesos suponen sistemas de gestión del conocimiento robustos, apoyados en el uso de la tecnología; (iii) los análisis de las alternativas de política se basan en el uso explícito e intencional de la mejor evidencia científica; (iv) la búsqueda de las mejores opciones de política debe acompañarse del desarrollo institucional burocrático orientado a la implementación de políticas públicas.

No resulta fácil generar capacidades institucionales en torno a estos procesos. La incorporación de procesos de PBE al ciclo de política

en una administración pública concreta debe ser una propuesta a medida —*taylor-made*—. Para desarrollarla, habrá que tomar en cuenta descubrimientos e intervenciones exitosas llevadas a cabo en otros ámbitos, pero su aplicación no debe realizarse de forma acrítica, sino tras un proceso de reflexión, adaptación y —por qué no— evaluación de lo que sirve —*what works*—. También pueden desarrollarse instituciones innovadoras adecuadas al contexto. La vinculación entre evidencia y política pública no es rígida: debe adaptarse a la complejidad del proceso de políticas específico en cada caso.

Referencias bibliográficas

- Bracho, T. (2010). «Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación». En Merino, M. y G. Cejudo (comps.). *Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública*. México: Fondo de Cultura Económica y CIDE.
- Cabinet Office (2013). *What works: evidence centres for social policy*. Londres: Stationery Office.
- Campbell, D. (1984). «Can we be scientific in applied science?». En *Evaluation Studies Review Annual*. Newbury Park, CA.: Sage, pp. 24-48.
- Cartwright, N. y H. J. (2012). *Evidence-based policy: a practical guide to doing it better*. Oxford University Press.
- Davies, H. T. O.; S. Nutley y P. Smith (eds.) (2000). *What works? Evidence based policy and practice in public services*. Bristol: The Policy Press, University of Bristol.
- Davies, P. (2005). «Evidence-based policy at the Cabinet Office. Impact and Insight Series» [en línea]. Disponible en <<https://www.odi.org/sites/odi.org.uk/files/odi-assets/events-documents/2866.pdf>> [Consulta: 2 de agosto de 2017].
- Foundation, M. (2014). *Evidence Based Policy Making: a guide for effective goverment*. Philadelphia, Washington: MacArthur Foundation y Pew Charitable Trust.
- García Sánchez, I. (2007). «La nueva gestión pública: evolución y tendencias». En *Presupuesto y Gasto Público*, 47, pp. 37-64.

- Haynes, L.; O. Service; B. Goldacre y D. Torgerson (2012). «Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials» [en línea]. Disponible en <https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/62529/TLA-1906126.pdf> [Consulta: 2 de agosto de 2017].
- «How to use an evidence gap map» [en línea]. Disponible en <<https://www.youtube.com/watch?v=vIYSCauONlo&feature=youtu.be>> [Consulta: 3 de septiembre de 2017].
- Laswell, H. (1950). *Politics: Who Gets What, When and How*. Nueva York: McGraw.
- OMB (2016). «Barriers to Using Administrative Data for Evidence-Building» [en línea]. Disponible en <https://obamawhitehouse.archives.gov/sites/default/files/omb/mgmt-gpra/barriers_to_using_administrative_data_for_evidence_building.pdf> [Consulta: 3 de septiembre de 2017].
- Pawson, R. (2006). *Evidence Based Policy: A Realist Perspective*. Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.
- Shepherd, J. (2007). «The production and management of evidence for public service reform». En *Evidence and Policy*, (3), 2, pp. 231-251.

Bibliografía de consulta

- Baron, J. y R. Haskins (2011). «Building the Connection between Policy and Evidence. The Obama based-initiatives». En *Using Evidence to Improve Social Policy and Practice Perspectives on how research and evidence can influence decision making*. Londres: NESTA.
- BIT (2016). *Update Report 2015-2016*. London: The Behavioural Insights Team.
- Black, N. (1997). «A national strategy for research and development: lessons from England». En *Annual Review of Public Health*, Issue 18, pp. 485-505.
- Cabinet Office (1999). *Modernising government*. London: Stationery Office.
- European Commission (2001). «Governance in the EU: a White Paper. European Commission» [en línea]. Disponible en <http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-01-10_en.htm> [Consulta: 4 de agosto de 2017]
- Keynes, J. (1937). «Collected Writings». En *The Times*, (21), p. 409.

- Larru, J. M. (2014). «Evaluaciones de impacto en la cooperación para el desarrollo». En *Revista de evaluación de programas y políticas públicas*, Issue 3, pp. 117-153.
- OMB (2016a). *Overview of Federal Evidence Building Efforts*. Office of Management and Budget.
- (2016b). *Uso de datos administrativos y encuestas para la construcción de evidencia*. Office of Management and Budget.
- Solesbury, W. (2001). «Evidence Based Policy: Whence it Came and Where is it Going», Working Paper #1. ESRC - Centre for Evidence Based Policy and Practice.