

TALLER PARA ORGANIZACIONES POLÍTICAS DEL ECUADOR:

el uso de evidencia en política pública y los think tanks partidarios

Promoviendo la participación de jóvenes y mujeres para construir confianza en la política electoral

NOTA CONCEPTUAL 1. LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y EL ROL DE LA EVIDENCIA¹

Esta nota conceptual presenta a las políticas públicas como procesos complejos y multitorales, presenta modelos para su análisis, y discute el rol de la evidencia en los procesos de política pública.

Las preguntas incluidas en este documento ayudarán a reflexionar sobre los procesos de política pública en el contexto de los participantes, los actores que buscan incidir en las mismas, el rol del conocimiento experto en las decisiones y el debate público, y los factores que determinan el tipo de contribución de la evidencia en contextos determinados.

El proceso de políticas públicas

Las políticas públicas son una toma de posición del Estado ante cuestiones socialmente problematizadas. Las políticas públicas se definen a partir de la intervención del Estado en torno a estos problemas, cuestiones o asuntos sociales, entendidos en sentido amplio, como las demandas o necesidades generadas por insatisfacciones de algún grupo o sector de la sociedad. Ahora bien, los actores presentes en la sociedad tendrán diferentes visiones sobre qué es (o no es) un problema y buscarán, en consecuencia, imponer su visión de los hechos en función de sus necesidades, intereses y recursos. Es por ello que no todas las situaciones se vuelven problemáticas ni reciben la misma atención por parte del Estado.

Así, las políticas públicas son el resultado de la forma en que se desarrolla y administra la disputa entre intereses diversos en la agenda pública. A su vez, las políticas públicas también incorporan y son influenciadas por una variedad de actores que buscan contribuir a su desarrollo con los diversos recursos con los que cuentan (económicos, de conocimiento, de legitimidad, de mandato, entre otros). Entre estos actores, se pueden destacar a los partidos políticos, el sector privado, los sindicatos, los movimientos sociales, las organizaciones no gubernamentales, las organizaciones y donantes internacionales, entre otros (ver Figura 2).

Anderson (2003) buscó consolidar la definición de políticas públicas en ciertos elementos clave, resumidos a continuación:

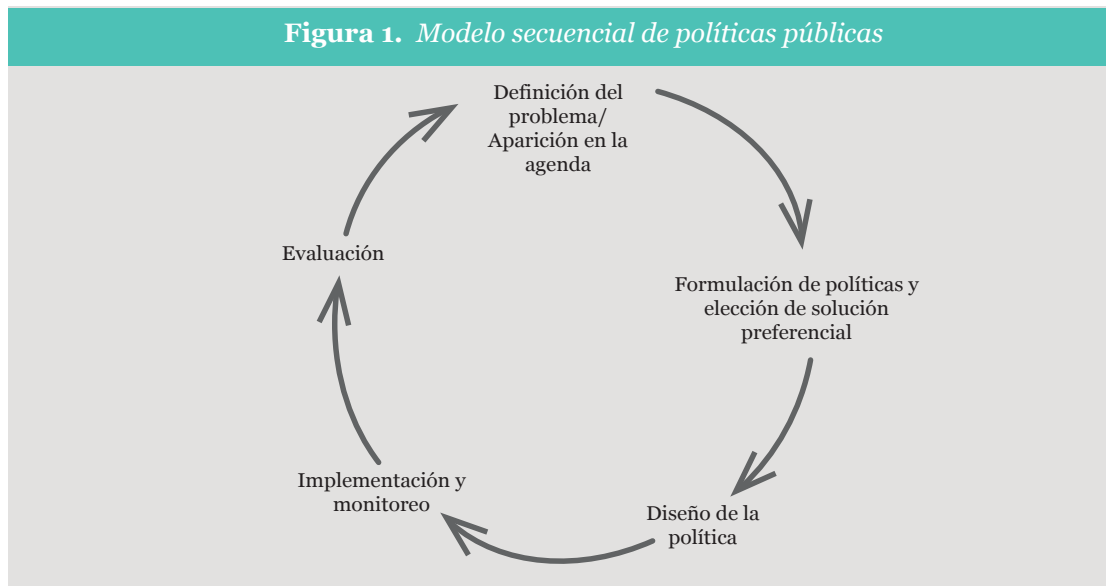
- *Acción gubernamental autorizada.* Implementado por un organismo gubernamental con autoridad legislativa, política y financiera para hacerlo.
- *Más que una intención o promesa.* La política pública es un enfoque elaborado de lo que realmente hacen los gobiernos, en lugar de lo que pretenden hacer (Anderson, 2003).
- *Reacción a las necesidades o problemas del mundo real.* Reacciona a las necesidades concretas o problemas de una sociedad o grupos dentro de una sociedad. Tales necesidades o problemas pueden ser articulados por otros actores (por ejemplo, ciudadanos, representantes de grupos u otros legisladores).
- *Orientado a objetivos.* Busca lograr un objetivo o conjunto de objetivos.

Llevada adelante por un actor o conjunto de actores. Puede ser implementada por un solo representante u organismo del gobierno, o por múltiples actores.

¹ Esta nota conceptual se basa en la nota 'Think tanks and evidence informed policy', desarrollada para la School for Thinkankers 2021 de On Think Tanks, en Echt, L. y Weyrauch, V. Módulos 1 y 2. Curso en línea "Agentes de cambio: desarrollando la capacidad de funcionarios latinoamericanos para promover el uso del conocimiento en las políticas", Purpose & Ideas: abril 2015, y en Echt, L. Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? El caso de la Fundación Pensar y PRO en Argentina. En Revista SAAP Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 14, N° 1, 2020.

Modelos de políticas públicas

Existen diversos modelos² que han intentado determinar cómo funciona el proceso de políticas públicas (su formación y desarrollo). Uno de los más recurrentes, es el modelo secuencial de políticas públicas. El eje central de este modelo es la idea de que el proceso de políticas públicas se inicia con una fase de identificación del problema y, luego, atraviesa una serie de etapas que conducen a una decisión:



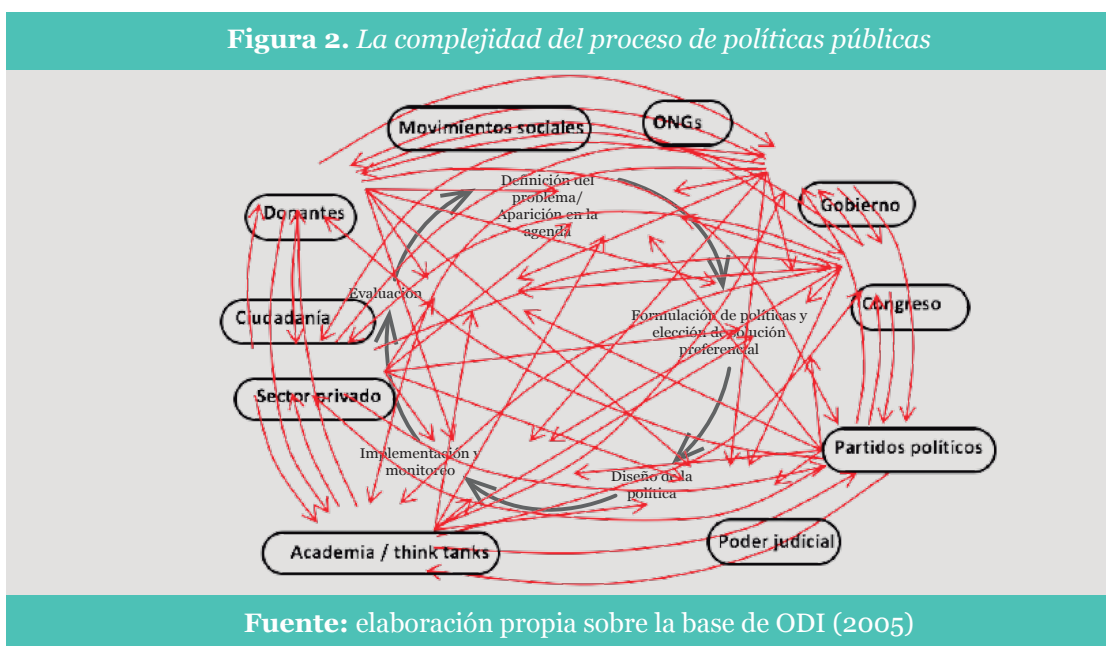
Si bien la fortaleza de este modelo radica en la simplificación del proceso de política pública con fines analíticos, este proceso lineal y racional dista mucho de la realidad, la cual suele adquirir mayor complejidad. A continuación, se resumen las principales críticas al modelo secuencial de política pública (las cuales también aplican a otros modelos existentes):

- *Excesiva simplificación del proceso de políticas públicas*, su contradicción con la temporalidad concreta de las políticas públicas, y la pretensión de causalidad y secuencialidad en procesos que, en la práctica, son complejos y superpuestos.
- *Aislamiento del contexto*. El contexto sociopolítico y económico, así como otros eventos coyunturales (elecciones, crisis, entre otros) determinan fuertemente las decisiones de política pública, y no deben ser aislados de su análisis.
- *Énfasis en los aspectos tecnocráticos del proceso de política pública* (por ejemplo, su diseño e implementación), por sobre los elementos de la política (por ejemplo, cómo movilizar apoyo, gestionar oposición, presentar una visión, fijar objetivos estratégicos). Estas dos esferas (técnica y política) en gran medida comprenden el trabajo de los funcionarios públicos (no electos o designados), por un lado, y los políticos (electos), por otro. Generalmente, ambos se tratan como separados, con poca comprensión de su entrelazamiento y de que los procesos de política pública deben gestionar esta tensión integrando los aportes de ambas esferas.

En definitiva, atendiendo a la complejidad de las políticas públicas, y la variedad de actores buscando incidir en el mismo, el proceso se parece más a lo representado en la figura 2 que al modelo secuencial de (figura 1).

² Otros modelos recurrentes para el análisis de políticas públicas, los cuales los participantes pueden explorar por sus medios, son: el modelo incremental, el de elección pública, el de elites, el de grupos, el institucional, el de redes, y el de gobernanza.

Figura 2. La complejidad del proceso de políticas públicas



Fuente: elaboración propia sobre la base de ODI (2005)

Las políticas públicas informadas por evidencia

Toda discusión sobre los think tanks se ubica dentro del campo de las políticas públicas informadas por evidencia (evidence-informed policy making).

El discurso de las políticas informadas por evidencia se basa en la premisa de que las decisiones políticas deben estar mejor informadas por la evidencia disponible. Esto se debe a que se considera que las políticas basadas en evidencia producen mejores resultados. Así, este discurso aboga por un enfoque más racional, riguroso y sistemático del proceso de políticas públicas.

Recuadro 1. Políticas basadas en evidencia: surgimiento y evolución

Si bien la noción se remonta a la antigua Grecia, una búsqueda general del concepto de "política basada en la evidencia" conduce casi sistemáticamente a referencias del campo de la medicina o la salud. El concepto de 'medicina basada en la evidencia', y más tarde de 'práctica basada en la evidencia', surgió en la década de 1980 y se define como 'el uso consciente, explícito y juicioso del mejor conocimiento científico disponible para decidir cómo cuidar a sus pacientes' (Sackett et al., 1996).

A lo largo de los años, el creciente reconocimiento de la necesidad de extender estos principios a otras esferas de la toma de decisiones ha dado lugar a la noción de "formulación de políticas basada en evidencia".

La prominencia y la difusión del discurso basado en la evidencia (al que nos referiremos en su forma más contemporánea de 'políticas informadas por la evidencia') aumentó en popularidad en Gran Bretaña a fines de la década de 1990 y se extendió a múltiples sectores en todo el mundo en desarrollo, siendo promovido por agencias de desarrollo internacionales públicas y privadas.

Recuadro 2. ¿Qué debe entenderse por evidencia?

Si bien el discurso de las políticas informadas por evidencia se refiere mayoritariamente a la evidencia generada por procesos de investigación, es importante ampliar la noción de evidencia hacia otras fuentes.

La organización británica INASP (2016) sugiere que la evidencia puede abarcar tanto datos e investigaciones (evidencia generada a través de procesos metodológicos formales, sistemáticos y rigurosos que responden a cánones académicos o a procesos de monitoreo y evaluación capturados, por ejemplo, en reportes) pero también a prácticas y experiencias (tácito por naturaleza, este conocimiento radica en individuos y organizaciones). Estos diferentes tipos de conocimiento son generados y utilizados por varios actores: desde agencias gubernamentales hasta organizaciones de la sociedad civil, think tanks y academia, organizaciones internacionales y comunidades.

De 'políticas-basadas' a 'políticas-informadas' y el reconocimiento de la dimensión política

Informar las políticas públicas con evidencia es importante, pero los supuestos que subyacen a este discurso se deben explicitar. Cairney (2016) argumentó que la idea subestima la complejidad de la formulación de políticas y malinterpreta la forma en que generalmente se toman las decisiones políticas. Du Toit (2012) criticó el modelo de política basada en la evidencia y argumentó que este entiende erróneamente la formulación de políticas como un proceso que solo debe preocuparse por la racionalidad instrumental (lo que funciona) y que las decisiones de política se basan en una evaluación imparcial, objetiva y racional de la evidencia disponible (y, a su vez, que a cualquier asunto de política pública le corresponde una respuesta "correcta" preferible entre todas las alternativas) y desprovisto de valores. Por tanto, asume que hay una forma correcta y una forma incorrecta de hacer algo. Pero las ciencias sociales, y la ciencia en general, no es un campo neutral. Hay valores involucrados en lo que se investiga y cómo, así como en cómo se comunican los hallazgos y a quién. Las políticas basadas en evidencia son un terreno político: si bien los hallazgos de la investigación son importantes, "debemos analizar cómo funcionan las narrativas de políticas con ellos; cómo se usa; y cómo son alternativamente marginados o aprovechados, ignorados o imbuidos de significado" (Du Toit, 2012).

La literatura sobre el tema coincide en general en que, cuando se trata de informar las políticas, la evidencia científica:

- Nunca será más que uno de los insumos al proceso de políticas, junto con consideraciones económicas, éticas, fiscales, políticas y de otro tipo, y por lo tanto no es la única fuente de información que un decisor debe considerar.
- Siempre conlleva un cierto grado de incertidumbre, ya sea sobre las conclusiones de un estudio o sobre cómo interpretar los resultados y adaptarlos a un contexto diferente.

En definitiva, el desarrollo de políticas públicas es un área que, por naturaleza, requiere la movilización de una variedad de tipos de conocimiento, y el propósito de promover este enfoque no es reducir el proceso de políticas a un ejercicio científico de resolución de problemas. El reconocimiento de estas realidades ha llevado a un cambio de jerga: de las políticas "basadas en evidencia" se ha pasado a enfatizar las políticas "informadas por evidencia" cuando se hace referencia a la formulación de políticas.

¿Cómo se asimila la evidencia en los procesos de políticas públicas? Usos de la evidencia en la política y la política pública

Aunque el término "evidencia" se encuentra con frecuencia en afirmaciones sobre las consecuencias previstas o reales (efectos, impactos, resultados o costos) de una acción específica, eso es solo una parte de la historia. También se puede recurrir a la evidencia para alertar tempranamente un problema, establecer objetivos, evaluar la implementación y los resultados de una intervención (por ejemplo, efectividad, eficiencia, relevancia, sostenibilidad o resultados inesperados).

Más concretamente, la evidencia puede cumplir diversas funciones en relación a la política pública:

- (1) influenciar los temas de la agenda pública
- (2) identificar nuevos problemas y dimensionar su magnitud
- (3) alimentar diversas narrativas y enfoques sobre los problemas públicos
- (4) analizar intervenciones de política pública alternativas
- (5) conocer cómo se abordan los problemas en otros contextos (países, regiones, etc) y con qué resultados (evidencia comparada)
- (6) conocer cómo se abordaron problemáticas en el pasado y con qué resultados
- (7) pronosticar los posibles escenarios en torno a una problemática y los resultados de ciertos cursos de acción
- (8) recopilar información sobre los resultados parciales de una intervención
- (9) evaluar las probables consecuencias de acciones de política pública particulares (intencionales y no intencionales)
- (10) evaluar el impacto de una política pública
- (11) otros

Por lo tanto, la evidencia tiene el potencial de contribuir (e influir) en cada etapa del proceso de política pública (ver Figura 1), desde el establecimiento del problema en la agenda hasta la formulación, implementación y evaluación de una acción.

Sin embargo, como se explicó en la sección anterior, el proceso de políticas públicas es de todo menos lineal, y en todas estas tareas existe una amplia gama de consideraciones políticas, de actores y de valores que deben ser incorporadas por los (múltiples) actores involucrados en el proceso. Todos estos actores, incluidos los tomadores de decisión, están inmersos en relaciones sistémicas en las que el uso que se le dé a la evidencia no solo depende de la información disponible, sino que también involucra la construcción de coaliciones, la retórica y la persuasión, la administración de valores en conflicto y las expectativas de otros actores.

El uso de la evidencia es menos una cuestión de aplicación directa de hallazgos científicos o de asesoramiento a decisiones y más una cuestión de enmarcar e influir en los debates a partir de crear narrativas que se apoyen en la evidencia disponible (Weiss, 1978).

Recuadro 3. Funciones del conocimiento en la política

Más allá de las tareas concretas en relación a los procesos de política pública mencionadas más arriba, según Morresi y Vommaro (2011) el conocimiento experto⁴ cumple tres funciones centrales en relación a la política:

- Función instrumental: su aplicabilidad genera que los decisores recurran a individuos y organizaciones expertas para definir, explicar y discutir problemas de política pública, y establecer criterios y procedimientos para su resolución
- Función simbólica: la legitimación de discursos y cursos de acción, en la medida en que su autoridad es reivindicada independientemente de cualquier proyecto político
- Función de redes: en tanto los portadores de conocimiento tienen la capacidad de articular redes de contactos que se ponen en circulación para ejercer influencia en política pública (pero también para movilizar recursos).

Barreras para el uso de la evidencia en política pública

Los desafíos al uso de evidencia en política pública se vinculan no solo con la capacidad de los investigadores para comunicar la evidencia disponible, sino también con la capacidad interna de las agencias estatales, con los arreglos institucionales, y con el ecosistema que rodea a las políticas públicas. Las principales identificadas en la literatura se resumen a continuación:

- Brechas o deficiencias en términos de recursos y capacidades (individuales y organizacionales) para apoyar o estimular la práctica de formulación de políticas informadas por la evidencia.
- Factores de economía política que impiden que los tomadores de decisiones apoyen sus decisiones sobre la evidencia disponible: crisis, cultura, otras responsabilidades, etc.
- Oportunidad (o tiempo de respuesta): o los decisores no aprovechan las oportunidades adecuadas para asimilar la evidencia en el proceso de toma de decisiones, o la evidencia no está disponible a tiempo para la toma de decisiones.
- Escaso valor otorgado por los decisores o por una organización a la evidencia como insumo para la toma de decisiones (falta de “demanda”).
- Problemas estructurales, como la falta de sistemas de planificación, procedimientos o prácticas claros, así como la falta de mecanismos que incentiven el uso de la evidencia.

Junto con estas barreras, un desafío mayor para el uso de evidencia en política pública es la coordinación entre los esfuerzos y actividades de lo que pueden considerarse abstractamente como dos comunidades, la “comunidad científica” y la “comunidad de políticas”.

Por lo tanto, podemos concluir que aquellos que deseen promover las políticas públicas informadas por evidencia pueden lograr mejores resultados si invierten en acciones y esfuerzos de incidencia a favor de arreglos institucionales destinados a sistematizar la a coordinación entre la “comunidad científica” y la “comunidad de políticas”. En ese sentido, los think tanks (incluido los partidarios, como veremos en la siguiente nota conceptual), son actores fundamentales a la hora de construir puentes entre ambas “comunidades”.

Recuadro 4. El rol de la evidencia en las políticas públicas: ¿medios o fines?

Las políticas públicas no solo implican definir el mejor curso de acción para abordar un problema de carácter público. Muchas veces, se trata de definir también las prioridades de desarrollo de un país o las líneas estratégicas de un gobierno o gestión.

En general, los fines de una política pública suelen ser determinados a nivel de la política, y se vincula muchas veces con la ideología que pueda tener un gobierno o con las políticas de estado que se mantienen en el largo plazo. Es en relación a los medios para lograr dichos fines que la evidencia disponible puede hacer un mayor aporte: ayudando a poner en debate el cómo del asunto, la forma y los medios para volver esos fines realidades.

A modo de ejemplo, si un gobierno define como prioridad fortalecer la redistribución de la riqueza, la evidencia puede orientar sobre los mejores cursos de acción para lograrlo en función de las características de la matriz productiva de una sociedad o la legislación existente: ¿Conviene realizar cambios en el sistema impositivo? ¿Es posible aumentar los gastos de transferencias (seguro de desempleo, jubilaciones y pensiones)? ¿Se pueden llevar adelante medidas de intervención directa en el mecanismo de mercado (salarios mínimos, limitación de dividendos, etc.)?

Muy raramente la evidencia disponible podrá influir en las decisiones sobre hacia dónde debe ir un país (o jurisdicción) en materia de educación, salud, infraestructura, etc. Sin embargo, eso no quita que existan diversos actores (expertos, think tanks y organizaciones de investigación, universidades) que sí se dediquen a pensar las mejores estrategias de desarrollo de un país, convirtiéndose en una fuente válida a la hora de debatir las prioridades a nivel de la política.

⁴ Los autores usan el término “conocimiento”

Para reflexionar

- ¿Qué valor se le otorga a la evidencia en los procesos y debates de política pública en su país?
 - ¿De qué manera suele utilizarse la evidencia en los procesos de toma de decisiones que los circundan?
 - ¿De qué manera asumen, al iniciar este curso, que la evidencia y la investigación son relevantes/valiosas para las políticas públicas?
- ¿Qué tipo de evidencia/conocimiento es más relevante para las políticas públicas en general?

Lecciones principales

- Las políticas públicas son una toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada.
- Las políticas públicas son el resultado de la forma en que se desarrolla y administra la disputa entre actores con diversos intereses y recursos de poder por influir en las decisiones públicas.
- El discurso de las políticas informadas por evidencia se basa en la premisa de que las decisiones políticas deben estar mejor informadas por la evidencia disponible.
- A pesar de su pretensión de neutralidad, el terreno de las políticas públicas informadas por evidencia es esencialmente político, y está atravesado por los intereses, los recursos y los valores de los actores.
- Mientras los fines de una política pública suelen determinarse a nivel de la política, la evidencia puede informar acerca de los medios para lograr dichos fines.

Referencias

Anderson, J. E. (2003). *Public Policymaking: An Introduction*. Boston: Houghton.

Cairney, P. (2016). *The politics of evidence-based policy making*. Palgrave Macmillan, UK.

Du Toit, A. (2012) *Making sense of 'evidence': Notes on the discursive politics of research and pro-poor policy making*. Working Paper 21. PLAAS, UWC: Bellville. Disponible aquí: <http://repository.uwc.ac.za/xmlui/handle/10566/4485>

Echt, L. *Think tanks partidarios: ¿conocimiento para política pública o activismo político? El caso de la Fundación Pensar y PRO en Argentina*. En Revista SAAP Publicación de Ciencia Política de la Sociedad Argentina de Análisis Político, Vol. 14, N° 1, 2020. Disponible aquí: https://revista.saap.org.ar/contenido/revista-saap-v14-n1/REVISTA-SAAP-v14-n1-A3.pdf?fbclid=IwAR2IaJ8u9SmIE4kO97jEJbYJPC_wI-pA4JRXyaXHHvepyQcjygdVbGiVfq4

Morresi, S. y G. Vommaro (2011). "Los expertos como dominio de estudio sociopolítico". En Morresi, S. y G. Vommaro (Comps.) *Saber lo que se hace. Expertos y política en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 9-40.

Si desea citar este documento: Echt, L. (ed.) (2021). Nota conceptual 1: Las políticas públicas y el rol de la evidencia. "Taller para organizaciones políticas del Ecuador: el uso de evidencia en política pública y los think tanks partidarios". On Think Tanks y Grupo FARO.