

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 7. USO DEL CONOCIMIENTO EN POLÍTICA Y POLÍTICA PÚBLICA¹

Esta nota conceptual presenta algunas consideraciones a la hora de pensar cómo se incorpora la evidencia a la política y a las decisiones de una organización. Las preguntas incluidas en este documento ayudarán a reflexionar sobre la factibilidad y conveniencia de encarar un proyecto de think tank partidario, grupo de investigación, escuela de formación política, o similar, en el marco de su organización política.

Usos del conocimiento por etapas de política pública

Si bien hemos visto en la nota conceptual 1 que los procesos de política pública revisten una complejidad mayor a la expresada en el modelo secuencial de políticas, puede ser útil realizar un esfuerzo de abstracción para pensar las contribuciones de la evidencia en función de las distintas etapas críticas de los procesos de políticas²:

Tabla 1. Contribución de la evidencia según fase del ciclo de políticas

Etapa	Cómo contribuye la evidencia
Instalación en la agenda	La evidencia ayuda a identificar nuevos problemas o, mediante acumulación de evidencia, se logra dar cuenta de la magnitud de un problema, de modo que los actores políticos relevantes son conscientes de que se está ante un problema importante.
Formulación	Una vez que la comprensión de la situación específica y de las distintas opciones es tan detallada y completa como sea posible, los funcionarios pueden apoyarse en la evidencia para tomar decisiones informadas sobre qué política (incluyendo los diversos aspectos que la definen) se llevará adelante y ponerla en práctica. Esto incluye el conocimiento sobre los vínculos instrumentales entre una actividad y un resultado así como el esperado costo y el impacto de una intervención.
Implementación	Aquí la atención se centra en la evidencia operativa para mejorar la efectividad de las iniciativas. Esto puede incluir tanto el trabajo analítico como el aprendizaje sistemático en torno a habilidades técnicas, conocimiento experto y experiencias prácticas.
Monitoreo y evaluación	Un procedimiento de monitoreo y evaluación integral es esencial en determinar la eficacia de la política implementada y para proporcionar la base para la futura toma de decisiones.

Fuente: Echt y Weyrauch (2015) sobre la base de Pollard and Court (2005).

¹ Esta nota conceptual se basa 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.

² Se despliegan estas etapas en función del modelo secuencial de análisis de políticas, el cual es una herramienta que simplifica la comprensión de las políticas públicas como procesos complejos con fases que presentan problemáticas específicas a cada una.

Uso táctico del conocimiento

Como hemos visto en la nota conceptual 1, en la arena política el conocimiento rara vez se aplica de manera directa como insumo para la resolución de problemas. En estos contextos el conocimiento toma un cariz táctico y estratégico para legitimar acciones.

A su vez, a medida que se avanza en los niveles decisorios (entiéndase, la jerarquía en el puesto), se va acentuando un uso del conocimiento con fines casi exclusivamente tácticos: “Aquí el conocimiento se vuelca plenamente en función del convencimiento y la persuasión, y queda subsumido a estos objetivos” (Bracho, 2010).

El uso táctico de la información puede reconocerse, por ejemplo, cuando un determinado tomador de decisión encarga un estudio para conocer la opinión de los habitantes de su jurisdicción respecto de una problemática. La información arrojada por el estudio servirá, por un lado, para tomar decisiones en cuanto a cómo abordar dicha problemática. Por otro lado, permitirá que el tomador de decisión con aspiraciones políticas tenga un panorama acerca de lo que la ciudadanía pretende a la hora de hacer frente a una problemática, y poder construir un discurso acorde que le permita posicionarse entre el electorado.

Otro ejemplo de uso táctico del conocimiento se vincula con los diferentes usos que se le pueden otorgar a los resultados de la evaluación de una determinada política. Por un lado, estos resultados pueden ayudar a tomar decisiones para mejorar el desempeño del programa en cuestión. Por otro, los resultados pueden ser utilizados para posicionar al tomador de decisión en el marco del juego de poder existente en los cuerpos de gobierno o en el campo político, para reclamar una mayor asignación presupuestaria o para justificar la renovación del financiamiento externo para un determinado proyecto.

Pero también puede pasar que los resultados de una evaluación no sean favorables al gobierno que la ha encargado o que sea responsable por dicha política. En ese caso, la comunicación de los resultados adquiere un cariz táctico, en el que los actores responsables buscarán mitigar el impacto de los resultados negativos, tanto de frente a sus autoridades de gobierno como a la ciudadanía (y a organismos cooperantes, en caso se trate de un programa con financiamiento externo).

Necesidades de información según nivel de liderazgo y funciones³

Las necesidades de información de los líderes políticos y decisores serán diversas en función de su posición en la escala jerárquica dentro de la organización o de su función pública. Papadópulos (2013) distingue tres niveles de gestión: los gestores políticos, los estratégicos y los operativos.

En tanto los gestores políticos toman decisiones sobre la orientación global de una política, los gestores estratégicos son los responsables de la ejecución del diseño político, y los gestores operativos son quienes realizan el conjunto de acciones de ejecución de la política. En estos tres niveles, las necesidades de conocimiento son diferentes.

Los gestores políticos se mueven más en el mundo de las ideas y modelos de política y su intervención en el proceso de formación no es cotidiana. Su participación es más intensa en períodos de innovación o cambio de política.

Los gestores estratégicos, en cambio, tienen una presencia más cotidiana y su intervención es más intensa durante los períodos de la implementación de nuevas políticas, que requieren innovación en los procesos y creación de programas específicos.

³ Esta sección ha sido extraída y adaptada de Echt y Weyrauch (2015).

Por último, los gestores operativos tienen una participación cotidiana y procesan en forma más o menos rutinaria las acciones diseñadas por los gestores políticos, y fundamentalmente por los gestores estratégicos. Sus necesidades de conocimiento son variables, según el lugar que ocupen en el proceso de formación y ejecución de la política.

Es importante reconocer que las necesidades de información entre los distintos niveles de gestión conllevan diferencias en lo que refiere a los tiempos en que esa información debe estar disponible. Típicamente, los gestores políticos, por la importancia de los asuntos que gestionan, deben tomar decisiones con mayor apremio que los gestores estratégicos y los operativos. Por ello, a la hora de acercar información a los gestores políticos adquiere suma relevancia la noción de oportunidad: cierta información puede ser muy valiosa, pero si no se puede acceder a ésta en el momento adecuado, se corre el riesgo de que no sea considerada.

La distinción realizada por Papadópulos respecto de los roles en la estructura estatal (también aplicable a niveles de liderazgo político) y las necesidades de conocimiento son, por supuesto, variables de un país a otro, incluso de una gestión a otra, o de una situación a otra. El involucramiento de los distintos tipos de gestores en las diversas instancias de una política pública también guardará relación con su perfil, su formación, su recorrido en el sector público y sus intereses políticos.

A continuación, se presentan algunas situaciones concretas en las que se puede comprender qué información suele ser útil según el nivel decisorio.

Tabla 2. Necesidades de información según nivel decisorio

Nivel Decisorio	Tipo de información
Gestor político	<p>En general, sus principales intereses se vinculan a:</p> <p>A) Los resultados e impactos de las intervenciones que impulsan. Suelen requerir de indicadores que den cuenta de los avances en ciertas áreas de su injerencia.</p> <p>B) Alternativas de diseño e implementación a la hora de encarar una nueva política. La evidencia comparada suele ser requerida en estos casos.</p> <p>C) Información acerca de la ejecución del presupuesto.</p> <p>D) Las tendencias en materia de imagen del gobierno, de su persona y de sus potenciales competidores entre el electorado, prácticas.</p>
Gestor estratégico	<p>A) Información referida al funcionamiento de los planes y programas.</p> <p>B) Elementos que permitan innovar en materia de programas específicos.</p> <p>C) Elementos que permitan innovar en materia administrativa: monitoreo y evaluación, sistemas de información, etc.</p> <p>D) Diagnósticos acerca de diversas situaciones que permitan visualizar problemas de política pública, a la vez que acerquen información para justificar nuevos cursos de acción ante diferentes actores de la comunidad política (los gestores políticos, partidos de la oposición, organismos de financiamiento, etc)</p> <p>En general, procesan y comunican parte de esta información a los gestores políticos.</p>

Gestor operativo	<p>A) Son los encargados de relevar y sistematizar la información referida a los indicadores de los proyectos que se llevan adelante desde su área.</p> <p>B) Relevan información que permita justificar nuevos cursos de acción.</p> <p>En general, procesan y comunican parte de esta información a los gestores estratégicos.</p>
------------------	--

Fuente: *Echt y Weyrauch (2015)*

¿Está mi organización política lista para encarar un proyecto de generación de evidencia o elaboración de planes de gobierno?

A lo largo de las siete notas conceptuales, hemos recorrido diversos aspectos del uso de evidencia en la política y en la política pública, hemos abordado el rol think tanks de los think tanks y su contribución a la estrategia de la organización política, y hemos considerado otros modelos organizacionales posibles para fortalecer el aspecto técnico de los planes y propuestas de una organización política.

Ahora bien, encarar un proyecto de generación de evidencia o elaboración de planes de gobierno sólo tendrá sentido si la organización política lo considera relevante y quiere apostar por el mismo.

Recuadro 1. El concepto de readiness

‘Readiness’ (‘estar listo’) significa tener una idea de lo que se puede hacer dentro de un escenario organizacional o de proyecto específico, tener la imaginación para explorar lo que se necesita aprender y estar dispuesto a aprender por parte de todos los niveles de una organización.

Fuente: Ramírez, Brodhead and Quarry (2018)

Antes de embarcarse en una iniciativa que requerirá de inversión de tiempo y recursos por parte de la organización política, es importante pensar en estas tres dimensiones referidas al uso de la evidencia en una determinada organización⁴ :

Accesibilidad

Para que prospere la formulación de políticas públicas informadas por la evidencia, es fundamental que exista evidencia de alta calidad, relevante y oportuna y que sea accesible para los responsables de la tomar decisiones en la organización política. Más allá de la recopilación de datos básicos, la evidencia y los planes de gobierno deben basarse en cuestiones de políticas del mundo real, y los resultados deben ser comprensibles para un público no técnico. Si bien enfatizamos la importancia de que la evidencia sea relevante para las políticas, esto no significa que la evidencia siempre deba usarse en respuesta directa a una solicitud de un líder político o para una decisión política específica. La evidencia también se puede utilizar para incidir en la forma en que los responsables de la formulación de políticas y los profesionales piensan sobre

³ Esta sección ha sido extraída y adaptada de Echt y Weyrauch (2015).

cuestiones, problemas o posibles soluciones. Por lo tanto, como hemos visto, las organizaciones dedicadas a generar o sintetizar evidencia y pensar los planes de gobierno deben tener la flexibilidad para identificar temas emergentes, así como evidencia que desafíe la dirección política actual. Las condiciones del país, los problemas de política y la evidencia evolucionan constantemente; por lo tanto, la evidencia debe generarse y compartirse de manera deliberativa y continua, en lugar de simplemente como respuesta a un conjunto específico de preguntas sobre lo que funciona en un contexto o un momento dado.

Para reflexionar

- ¿En qué medida será posible para el think tank partidario o iniciativa que se desee desarrollar asegurar la accesibilidad de la evidencia y los planes de gobierno a la organización política de forma que sea relevante para la organización y en formatos que faciliten su incorporación a la estrategia política?

Voluntad e incentivos

Tener acceso a evidencia o planes de gobierno no es suficiente. También es fundamental que los líderes políticos estén interesados motivados para incorporarlos a sus estrategias político-partidarias y que los perfiles técnicos que trabajarán en ellos también tengan los incentivos para desarrollar un trabajo de calidad. Encarar este tipo de iniciativas requiere de líderes políticos convencidos de la importancia de fortalecer las propuestas y planes de gobierno con evidencia y apostando por perfiles y espacios técnicos. Asimismo, es importante considerar qué motiva a los perfiles técnicos a embarcarse en estos proyectos. Por supuesto, como vimos en la nota conceptual 3, estos incentivos y motivación también provienen del contexto y de la medida en que se valora contar con planes de gobierno sólidos en el marco de la competencia política-partidaria.

Para reflexionar

- ¿Existen en su organización líderes políticos en su organización interesados en apostar por un proyecto de elaboración de planes de gobierno y en invertir en generar y sintetizar evidencia que informa la estrategia político-partidaria?
- ¿Existen en su organización perfiles técnicos interesados en apostar por un proyecto de elaboración de planes de gobierno y en invertir en generar y sintetizar evidencia que informa la estrategia político-partidaria?
- ¿Qué acciones pueden llevarse adelante para incentivar a ambos perfiles (políticos y técnicos) a embarcarse en un proyecto de dichas características?

Capacidad

Más allá de la voluntad y la motivación para embarcarse en un proyecto de elaboración de planes de gobierno o similar, es importante que los líderes políticos cuenten con las capacidades necesarias para poder interpelar esos planes y hacer el mejor uso posible en el marco de la estrategia político-partidaria de la organización. Esto incluye ser capaz de formular preguntas de política claras, señalar otra evidencia existente relevante para las preguntas de política, reconocer y abordar las brechas de evidencia comisionando nuevos estudios, y ayudar a tejer alianzas con actores externos que generen evidencia relevante para los intereses de la organización política.

Para reflexionar

- ¿Existen líderes en su organización política que presentan más afinidad con el carácter técnico de las políticas públicas?

- ¿Es posible que el proyecto también trabaje en torno a la formación de dichos líderes (y/o sus asesores) en distintas áreas de política pública?

Lecciones principales

- En la arena política el conocimiento rara vez se aplica de manera directa como insumo para la resolución de problemas, sino que asume un cariz táctico y estratégico para legitimar acciones.
- Las necesidades de información de los líderes políticos y decisores serán diversas en función de su posición en la escala jerárquica dentro de la organización o de su función pública: en tanto los gestores políticos toman decisiones sobre la orientación global de una política, los gestores estratégicos son los responsables de la ejecución del diseño político, y los gestores operativos son quienes realizan el conjunto de acciones de ejecución de la política.
- Las necesidades de información entre los distintos niveles de gestión conllevan diferencias en lo que refiere a los tiempos en que esa información debe estar disponible
- El involucramiento de los distintos tipos de gestores en las diversas instancias de una política pública también guardará relación con su perfil, su formación, su recorrido en el sector público y sus intereses políticos.
- Encarar un proyecto de generación de evidencia o elaboración de planes de gobierno solo tendrá sentido si la organización política lo considera relevante y quiere apostar por el mismo, siendo importante reflexionar sobre las dimensiones accesibilidad, motivación y capacidad.
- La evidencia debe generarse y compartirse de manera deliberativa y continua.
- Encarar este tipo de iniciativas requiere de líderes políticos convencidos de la importancia de fortalecer las propuestas y planes de gobierno con evidencia y apostando por perfiles y espacios técnicos.
- Es importante que los líderes políticos cuenten con las capacidades necesarias para poder interpelar esos planes y hacer el mejor uso posible en el marco de la estrategia político-partidaria de la organización.

Referencias

Bracho, T (2010). “Políticas basadas en evidencia. La política pública como acción informada y objeto de investigación”, en Problemas, decisiones y soluciones. Enfoques de política pública. CIDE y Fondo de Cultura Económica: México.

Papadópulos, J. (septiembre de 2013). Paradigmas, producción, demanda y uso de la evidencia en políticas de cuidado infantil en América Latina. Documento de Trabajo N°12. Buenos Aires: CIPPEC.

Disponible aquí:

http://www.vippal.cippec.org/wp-content/uploads/2013/10/Childhood-Paper_GDNet.pdf

Ramirez, R., Brodhead, D, and Quarry, W. (2018) Readiness for evaluation: three prompts for evaluators. Canadian Journal of Program Evaluation. Available at <https://journalhosting.ucalgary.ca/index.php/cjpe/article/view/42238>

Si desea citar este documento: Echt, L. (ed.) (2021). Nota conceptual 7: Uso del conocimiento en política y política pública. "Taller para organizaciones políticas del Ecuador: el uso de evidencia en política pública y los think tanks partidarios". On Think Tanks y Grupo FARO.