

Evidencia Empírica para Políticas Públicas

Orlando A. Reos
Senior Partner Sigma Capital Advisors LLC

El próximo 10 de diciembre en Estocolmo será la ceremonia de entrega de los premios Nobel 2019. Entre los galardonados habrá 3 economistas académicos de universidades norteamericanas. Ellos son Abhijit Banerjee (MIT), Esther Duflo (MIT) y Michael Kremer (Harvard) quienes, según el Comité del premio “introdujeron nuevos enfoques para obtener respuestas confiables acerca de las mejores maneras para combatir la pobreza”. Esos enfoques básicamente significan descomponer el tema de pobreza en preguntas sobre aspectos menores y más fáciles de entender, por ejemplo, averiguar las formas más efectivas de solucionar problemas específicos de salud (prevención de la malaria o el dengue), nutrición (refuerzo alimentario con hierro) o educación (reducción de tasas de deserción escolar) para mejorar el bienestar, en especial de niños y adolescentes. Ellos demostraron que respuestas sólidas a esas preguntas concretas pueden alcanzarse con metodologías experimentales similares o parecidas a las que se aplican en ciencias duras, como química, física o astronomía. Y que la diseminación de los resultados experimentales puede tener un efecto ampliado muy beneficioso para toda la sociedad. Pocas veces en la historia de los premios Nobel de economía ha habido tantas señales de aprobación por parte de la comunidad académica en todo el mundo y en especial en los países en vías de desarrollo. En el pasado, muchos premiados representaron posiciones extremas, influencias políticas o ideologías que generaban controversias. Nombres como Milton Friedman, Friederich Hayek, Joseph Stiglitz o Paul Krugman han despertado muchas polémicas. Por el contrario este año, académicos, estudiosos y actores de la sociedad civil han coincidido en señalar que las contribuciones aportadas por los tres premiados han revolucionado la manera de conocer la realidad económica y social y de esa manera mejorar los procesos de desarrollo.

Evidencias para diseñar políticas: Pero, ¿qué significa la utilización de evidencias empíricas aleatorias como base de políticas públicas? Una definición aceptada de políticas públicas indica que son el conjunto de leyes, regulaciones, cursos de acción y normas sobre prioridades de financiamiento, referidas a un cierto tema o sector de gobierno sancionadas dentro del marco de instituciones gubernamentales. Habitualmente los argumentos que justifican las políticas públicas han surgido de leyes permanentes u obligaciones constitucionales (p.ej., impuestos, gastos de la defensa, seguridad, justicia), de promesas políticas justificadas en principios y tradiciones o creencias religiosas y culturales e ideológicas, de obligaciones por convenciones internacionales, contratos y similares, por imitación a casos exitosos conocidos de otros países y también de evidencias surgidas de innovaciones o experimentos empíricos en materia social.

En política se suelen argumentar muchas acciones basándose en algunos de los extremos: “estatismo” o “acción del mercado”. Especialmente las políticas económicas o sociales (p.ej. para combatir la pobreza) pueden estar orientadas por la creencia que es solamente el Estado el que puede y debe actuar y corregir situaciones que definen la pobreza de individuos o de grupos. Otros, entienden que el Mercado librado a sus fuerzas naturales, sin demasiadas acciones del Estado, llevará a corregir desequilibrios que son los que ocasionan pobreza, o que el derrame de los resultados en los grupos menos favorecidos mejorará la situación de los pobres. La realidad es que ninguno de los extremos ha funcionado como esperan sus promotores. Algunos autores han indicado las “tres iés” sobre las que se apoyan la mayoría de las políticas públicas vigentes: Ideologías, Ignorancia e Inercia. En muchos casos, esas políticas apuntan a resolver “grandes problemas” o problemas incompletamente definidos (la pobreza en general, el cambio climático, la educación en general). Esto lleva a establecer criterios de solución que no resuelven sino el aspecto propagandístico, o sea un relato sobre la eficacia de las políticas propuestas. Es cierto que en términos cuantitativos, las políticas que reducen la inflación han sido las que más han ayudado a disminuir los “índices de pobreza” y que las altas tasas de inflación son causa de aumentos desproporcionados de esos índices. Sin

embargo, creemos que existen muchos otros factores que actúan de manera permanente y que es preferible identificar pequeños aspectos, o problemas elementales que permitan entender mejor las limitaciones existentes para resolver los “grandes problemas”.

Las políticas de desarrollo que están basadas en evidencias permiten intervenciones justificadas en sólidas demostraciones de efectividad que se apoyan en métodos rigurosos de validación con tratamientos aleatorios controlados. Los hallazgos son generalmente válidos, cualesquiera sean las condiciones macroeconómicas del entorno.

Pruebas Aleatorias Controladas: Las herramientas que han ideado y propuesto los ganadores del Nobel de este año se han venido utilizando más y más desde que se difundieron inicialmente hace poco más de una década. Hoy forman parte de la mayoría de las propuestas de solución a la pobreza en el mundo. Se conocen genéricamente como Pruebas Aleatorias Controladas (PAC). Una PAC sirve como referencia que otorga sólida evidencia de la efectividad de una acción o intervención de gobierno. Es un estudio que asigna aleatoriamente individuos, o colectivos de individuos (p.ej., una clase de tercer grado), a un “grupo de intervención” o a un “grupo de control” de modo de medir la efectividad de la intervención, o proyecto, y comparar los resultados de ambos grupos. La ventaja fundamental de los experimentos controlados aleatorios es que se puede evaluar si la intervención de referencia, libre de otras causas, es la que genera los resultados observados. Es similar a los experimentos controlados de laboratorio que se usan para aprobar nuevas drogas, y a otros experimentos científicos. La metodología adopta protocolos estrictos que aseguren la máxima imparcialidad en el desarrollo de la experiencia que suele durar varios meses y aún algunos años, exige transparencia en las acciones y procedimientos estadísticos rigurosos para medir las diferencias entre resultados de uno y otro grupo. Cuando la evidencia de efectividad del tratamiento sea de calidad y cantidad suficiente servirá como base para diseñar políticas anti-pobreza que pueden tener las mayores probabilidades de éxito.

Las PACs son parte de un concepto más amplio que se refiere a las evaluaciones de impacto (EI) de las acciones o proyectos de gobierno. En la actualidad, las EI son fundamentales para el buen gobierno en buena parte del mundo, ayudan a mejorar la efectividad a través del juicio objetivo sobre los resultados de acciones de gobierno y al mismo tiempo permiten ajustar las políticas públicas conforme se van conociendo tales resultados. Específicamente sirven para validar el diseño de programas, ajustar la estructura de implementación de los mismos y para establecer comunicación efectiva entre ejecutores y los responsables de la asignación presupuestaria (Ministerios de Finanzas y Legislaturas) y con la Sociedad Civil.

El papel de las instituciones: Sin embargo, un aspecto fundamental para que las políticas apoyadas en evidencias sean realmente efectivas es la calidad institucional que rodea el ámbito de aplicación de esas políticas. Las instituciones son las características centrales para otorgar transparencia, evitar la corrupción administrativa o política y brindar credibilidad a los ciudadanos que contribuyen para llevar adelante las políticas. Por ello, cualquier metodología resulta insuficiente si no hay un entorno legal y reglamentario que impida los abusos, que refleje las verdaderas preferencias de los beneficiarios de programas y que impida el gran flagelo que significa la corrupción. El libro de Banerjee & Duflo que describe las metodologías de PAC dedica un capítulo muy interesante que refleja las muchas dificultades que hay en el mundo en desarrollo para crear instituciones eficaces en su servicio a los ciudadanos y para combatir la pobreza. Pareciera que es inevitable el círculo vicioso que se ha dado en llamar “la ley de hierro de las oligarquías”: aquellos que están en el poder hacen lo posible para que las instituciones económicas funcionen a su favor y les permitan enriquecerse lo suficiente para que esa riqueza los proteja e impida que pierdan el poder. No hay en este tema una solución única, pero la experiencia en cientos de casos de todo el mundo aconseja que las instituciones democráticas que surgen con el apoyo de las comunidades locales, con activa participación de los interesados finales, con reglas transparentes que evitan el uso político clientelista de los pobres y las minorías han sido las que han permitido mejores resultados. Por otro lado, para que estos experimentos y

ensayos de políticas públicas sean confiables en el tiempo y tengan el respaldo de la sociedad en general, es imprescindible convencer al público sobre la inmutabilidad y objetividad de la información empleada. Sin embargo, frecuentemente la administración pública es percibida como parcial o sometida a intereses particulares. Por tal motivo es de la esencia de estos problemas otorgar una adecuada comunicación para la correcta interpretación de objetivos y resultados. Aquí, las nuevas tecnologías de contratos inteligentes (smart contracts), basadas en técnicas de registros distribuidos (DLT – Distributed Ledger Technologies), harían no solo inmutable e incorruptible los archivos de la información diseminada, sino que proveerían de seguridad absoluta en la implementación de dichos programas, debido a la ausencia de intervención y modificaciones arbitrarias por agentes externos. Complementariamente, estos resultados serían diseminados públicamente y en forma automática y con frecuencia pre-definida, a medida que se vayan ejecutando las etapas de proyectos y programas. Así se podría proveer de información fehaciente e imparcial para el análisis objetivo y la crítica de los distintos sectores de la sociedad.

Buenas prácticas institucionales: A partir del aprendizaje sobre temas específicos que surge de los experimentos aleatorios controlados, pueden aprovecharse tales conocimientos para difundirlos en forma de orientaciones de política. Buenas y malas experiencias sirven para establecer parámetros como referencia de lo que debe o no se debe replicar en ambiente similar al de los experimentos. Las tecnologías de información, así como las redes sociales y profesionales, brindan la oportunidad de difundir, discutir y conectar a los ejecutores de diferentes niveles. Por otro lado, una manera sumamente efectiva de aprovechar enseñanzas recogidas en las PACs es incorporando sistemáticamente tales evidencias en procesos de monitoreo y evaluación de productos y resultados desde el inicio de los programas y proyectos de gasto e inversión públicos. Asimismo, a nivel macro, una herramienta fundamental es la de sujetar la aprobación presupuestaria para programas y proyectos a una evaluación previa de etapas anteriores de dichos programas. Tal evaluación debería ser realizada por entidades imparciales y no vinculadas a los propios ejecutores, pej., ONGs, consultores independientes u organismos de investigación, incluso institutos universitarios. El requisito de conocer la evaluación de impacto en la discusión de asignaciones presupuestarias por los legisladores, antes de autorizar los gastos, permite mantener metas de efectividad, eficiencia e impacto económico, social y ambiental y someter a los ejecutores a un monitoreo operativo.

Algunas recomendaciones para políticas públicas: A modo de propuesta inicial para la discusión acompañamos a continuación algunas recomendaciones para la preparación e implementación de políticas públicas que se ocupen de temas relevantes en la sociedad, como pobreza, salud, educación y otros de similar importancia.

1. Establecer la práctica y cultura de gobierno de sancionar políticas públicas basadas sobre evidencias empíricas sólidas evitando decisiones rutinarias, atávicas o ideologizadas.
2. Preferentemente las políticas deberían apoyarse en pruebas aleatorias controladas (PAC) aunque otros procedimientos de evaluación con metodologías comprobadas que brinden sólidas conclusiones sobre resultados pueden ser suficientes en un comienzo.
3. Instalar al nivel de las instituciones legislativas (Cámaras del Congreso, Legislaturas, Concejos Deliberantes) la práctica de exigir evaluaciones operativas y de impacto como condición previa a cualquier extensión del uso de recursos públicos para financiar programas en especial de carácter social y de infraestructura.
4. Requerir que una proporción importante –p.ej., no menos del 10%- de los programas que se someten anualmente a la aprobación legislativa tengan evaluación independiente de impacto.
5. A fin de facilitar el compromiso con el renovado énfasis en los resultados de la gestión, no es necesario que todas las evaluaciones sometidas al control legislativo sean de programas completos, sino que pueden elegirse los componentes más significativos o de mayor relevancia en el gasto o en el concepto que justifica el programa.

6. Sin embargo, es necesario que las evaluaciones sean realizadas de manera independientes al organismo que ejecuta el gasto y que sean desarrolladas por profesionales sin conflicto de interés económico o político con los organismos.
7. Promover la instalación de sistemas integrados de información sobre resultados del gasto público desde la etapa inicial de diseño de programas y proyectos hasta su implementación, con herramientas estandarizadas de captación, procesamiento, análisis de datos y comunicación de resultados, así como la capacitación adecuada a funcionarios en técnicas y procedimientos aleatorios.
8. Apoyar la incorporación de tecnologías innovadoras en el manejo de datos basadas en el procesamiento distribuido de registros (DLT), de modo de asegurar la administración inmutable e incorruptible de los archivos de la información generada y diseminada, evitando la intervención y modificaciones arbitrarias realizadas por agentes externos.
9. Las evaluaciones deben contener no solamente elementos de factibilidad financiera y pruebas de costo-beneficio, sino que deben contemplar aspectos de sostenibilidad social y ambiental.
10. Como elemento básico para establecer una gestión de gobierno orientada a resultados y efectividad del uso de recursos públicos, se recomienda desarrollar eventos de capacitación sobre evaluaciones de impacto dirigidos a funcionarios con responsabilidades de decisión y ejecución de proyectos o programas. En el ámbito provincial sería deseable que la capacitación alcance a funcionarios de la administración central y de municipalidades. Los eventos (cursos, seminarios, workshops o similares) deberían tener un enfoque teórico-práctico, con una frecuencia periódica adecuada a las necesidades del actual nivel de gasto público.
11. En una provincia como Mendoza que muestra buenas condiciones de orden fiscal, hay que establecer métodos que alienten las mejoras de efectividad y eficiencia sin aumentar los niveles de gasto. Hay allí un enorme potencial donde todos pueden ganar: quienes conducen las decisiones presupuestarias y de políticas sociales, los contribuyentes que ven una mejor utilización de sus impuestos y por sobre todo los beneficiarios de programas que buscan evitar el flagelo de la pobreza manifestada en tantos sectores de la acción de gobierno.
12. Adicionalmente, la provincia tiene un gran nivel de conocimientos académicos en diversas disciplinas involucradas y varias universidades públicas y privadas que podrían servir de referencia profesional para desarrollar una cultura de evaluaciones de impacto del gasto público provincial y municipal. Precisamente el evento que auspiciaron recientemente el Foro Diplomático de Mendoza, la Universidad Champagnat, la Fundación Ideal, GRAMDE2050 junto al gobierno de la Provincia en el CPCE puede ser oportuno para plantear y discutir inicialmente algunas de estas ideas.