

Evidence-Based Policy: a Practical Guide to Doing it Better. Nancy Cartwright y Jeremy Hardie. Oxford: Oxford University Press, 2013, ix + 196 páginas. ISBN 978-01-998-4162-2

Leonardo Ivarola, Universidad de Buenos Aires

Ivarola@economicas.uba.ar

La obra de Cartwright y Hardie procura ser una guía práctica para el hacedor de políticas en particular, y en general para todo aquel sujeto que desee intervenir en el mundo real, respecto del conocimiento que éstos deberían utilizar en el armado e implementación de sus políticas. En este marco, uno de los objetivos principales de la presente obra es alertar a los hacedores de política de los problemas que acarrea la metodología de la *política basada en la evidencia*, una metodología que ha estado siendo utilizada de modo creciente en los últimos años. Básicamente, la política basada en la evidencia consiste en utilizar políticas que funcionaron en otro lugar. Si bien dicho conocimiento puede ser de utilidad, los autores se encargarán de mostrar que éste es claramente insuficiente. Para el éxito en la implementación de una política – esto es, para que funcione *aquí y ahora* –, se necesita conocer *mucho más*. Qué clase de información es ésta es de lo que tratará el libro.

La política basada en la evidencia es un modo de utilización del conocimiento causal que toma como referencia el éxito de políticas pasadas. En este marco, las pruebas de control aleatorio (*randomized controlled trials* o RCT) constituyen una herramienta clave en este enfoque. Básicamente, RCT consiste en dividir a una muestra en dos grupos: el grupo de tratamiento y el grupo de control. Se supone que ambos grupos van a estar sujetos a un mismo principio causal para el efecto en cuestión, y que la distribución de los restantes factores causales va a ser idéntica (o al menos muy similar) para los dos grupos.

No obstante, RCT sólo proporciona información referida a políticas que funcionaron en alguna parte: aquella donde se llevó a cabo la prueba.

Ahora bien, el interés que subyace a la implementación de una política está asociado con la relevancia del conocimiento causal para esta nueva, y no para otras o para casos generales. En este sentido, Cartwright y Hardie

comienzan su primer capítulo diferenciando entre tres tipos de afirmaciones causales:

1. funciona en alguna parte
2. funciona en general
3. funcionará aquí y ahora

Los autores consideran que dichas afirmaciones son ineludibles si se pretende tener éxito en la implementación de una política. Es necesario conocer cómo, bajo determinadas circunstancias, un factor causal produce un efecto (*funciona en alguna parte*). Ésta es la piedra angular de la política basada en la evidencia. Sin embargo, de ello no se sigue que funcionará para el caso objetivo (*funcionará aquí y ahora*), y mucho menos que funcionará siempre (*funciona en general*). El puente entre la primera aseveración y la última es algo que no se puede resolver simplemente utilizando métodos como RCT. Éste necesita ser complementado con otra clase de conocimiento. Es justamente esta clase la que se examinará a lo largo del presente libro.

“RCTs are great, but they do not do that for you. They cannot alone support the expectation that a policy will work for you. What they tell you is true – that this policy produced that result there. But they do not tell you why that is relevant to what you need to bet on getting the result you want here. For that, you will need to know a lot more. That’s what this book is about. We are going to show what else you have to have and how you set about finding it.” (Cartwright y Hardie, p. ix)

En el capítulo 2 los autores abordan sus tesis principales, tomando como ejemplos casos concretos de políticas que fracasaron por apelar al principio de la política basada en la evidencia. Uno de ellos es el proyecto de nutrición integrado de Bangladesh (*Bangladesh Integrated Nutrition Project* o BINP). Este programa fue iniciado en respuesta no sólo a un muy alto nivel de malnutrición prevaleciente en el país, sino también al hecho de que las actividades focalizadas explícitamente en nutrición habían sido olvidadas tanto por el gobierno como por las agencias externas.

El BINP fue modelado sobre la base de un programa llevado a cabo en la India: el *Indian Tamil Nadu Integrated Project* (TINP), con poco esfuerzo para adaptar el proyecto a circunstancias locales. El TINP cubría las áreas rurales de los distritos con los peores índices de desnutrición, el cual involucraba a prácticamente la mitad del estado de Tamil Nadu. El programa fue efectivo, haciendo caer considerablemente los índices de desnutrición.

No obstante, el BINP no logró el éxito del TINP. Uno de los principales objetivos del BINP era mejorar el estatus nutricional de mujeres embarazadas y en periodos de lactancia, así como también de infantes en las comunidades más pobres de Bangladesh. Para el logro de ello, el BINP proporcionó asesoramiento nutricional a mujeres embarazadas y alimentación suplementaria para niños debajo de los 24 meses. Se esperaba que dicho asesoramiento fuera efectivo no sólo para mejorar los índices de malnutrición, sino también para provocar en el mediano plazo una transformación de ciertas normas y creencias de los habitantes de Bangladesh.

¿Por qué este programa funcionó en Tamil Nadu, pero no en Bangladesh? Hay dos factores que contribuyeron a esto: la *filtración* y la *sustitución* de alimentos. En primer lugar, la comida pensada como suplementaria era en realidad usada como sustituta. Además, ciertos alimentos destinados a las madres y niños terminaba siendo “filtrada” hacia otros miembros de la familia. Estos dos factores están vinculados con un patrón sociocultural muy significativo para el resultado de la política: el control de las madres en el hogar. El TINP era un programa pensado para la cultura de la India, donde las mujeres son las encargadas de la administración del hogar. Pero en Bangladesh esto no es así. Por el contrario, son las suegras las que tienen el control. Las madres tampoco hacen las compras; son los padres quienes se encargan de ello.

Como se puede apreciar, al diseñar una política se espera que un factor causal contribuya a la producción de un resultado. Pero este factor no está – por decirlo de alguna manera – aislado. Necesita de *factores coadyuvantes*.¹ Es la combinación de estos factores causales más los factores coadyuvantes los que generan resultados. Sin un entendimiento de esa combinación, es probable que las políticas a aplicar no conduzcan a los resultados deseados.

Ahora bien, en lugar de preguntarnos “¿por qué falló el programa BINP?” lo que en realidad deberíamos preguntarnos es “¿por qué creer que el BINP tendrá éxito?”. Una respuesta posible es: “porque ha funcionado en alguna otra parte”. No obstante, la mera extrapolación de resultados no está garantizada simplemente porque está basada en una inferencia inductiva. Para no cometer esta clase de errores, Cartwright y Hardie consideran que un hacedor de política debería llevar a cabo dos tipos de búsquedas antes de implementar un programa: la *vertical* y la *horizontal*.

En la búsqueda horizontal el hacedor de política examina si los factores coadyuvantes obtenidos en la población estudiada (*v. gr.*, Tamil Nadu) también se van a obtener en la población objetivo (*v. gr.*, Bangladesh). Por

¹ Término original: *support factors*.

ejemplo, una búsqueda horizontal hubiese revelado que Bangladesh carecía de aquellos factores coadyuvantes que estaban presentes en Tamil Nadu.

Sin embargo, los factores coadyuvantes no son la única razón por la cual uno no debería esperar que el resultado de una política en una situación concreta ocurra en otra diferente. La otra razón es la de hacer la descripción “correcta” de la política. En esto consiste precisamente la búsqueda *vertical*: en averiguar si el factor causal central ha sido descrito en el nivel de abstracción correcto. Retomemos el ejemplo de los programas TINP y BINP. TINP resultó ser un programa exitoso, y sirvió de base para el diseño del BINP. No obstante, el resultado no fue el esperado. Cartwright y Hardie atribuyen ese fracaso no sólo a la omisión de factores contextuales, sino también a la incorrecta abstracción de “principios” causales. Para comprender mejor este punto, consideremos el siguiente ejemplo:

Principio 1: *mejor conocimiento nutricional de las madres más suministro de alimentación suplementaria pueden mejorar el estatus nutricional de los niños*

Se trata de un principio basado en la observación de un programa exitoso en algún lugar (*v. gr.*, Tamil Nadu), pero no en otro (*v. gr.*, Bangladesh). Extrapolar este principio del TINP para diseñar el BINP es un error, ya que hay presentes factores de un nivel de concreción que es aplicable a un sitio, pero no a otro. Y puesto que hay al menos dos poblaciones que no comparten este principio, Cartwright y Hardie sugieren “ascender” hacia un principio más abstracto, como por ejemplo:

Principio 2: *mejor conocimiento nutricional de las madres más alimentación suplementaria de sus niños puede mejorar el estatus nutricional de estos últimos*

Nótese que en este caso se explicita que los niños - y no otros miembros de la familia - son los que deben recibir la alimentación suplementaria. No obstante, aunque el principio 2 podría ser una buena representación de los hechos acontecidos en el marco del programa TINP, no logra serlo para el caso de Bangladesh. En este último caso todavía no se ha hecho la abstracción suficiente para superar el problema de las suegras en la administración del hogar y de los padres en la compra de alimentos. Un movimiento todavía más “vertical” podría conducirnos a un principio como el que sigue:

Principio 3: *mayor conocimiento nutricional puede mejorar la nutrición de los niños si las personas que tienen el conocimiento son aquellas que*

a. proveen al niño con alimentación suplementaria

- b. controlan qué comida es adquirida*
- c. controlan cómo la comida es administrada*
- d. mantienen los intereses del niño como central al llevar a cabo a, b, y c.*

A diferencia de los principios 1 y 2, sólo el 3 es viable tanto para el caso de Tami Nadu como el de Bangladesh.

La abstracción ayuda a razonar si una determinada política funcionará aquí y ahora. Empero, se trata de una ayuda parcial. Saber que el aconsejar a la persona que distribuye la comida ayudará a la nutrición infantil no nos dice a quiénes se tienen que aconsejar en Tami Nadu, en Bangladesh o en Dock Sud. Por consiguiente, lo que se debe hacer ahora es *bajar* en niveles de abstracción, a los efectos de especificar los factores coadyuvantes que serán cruciales para el éxito de una política en un contexto determinado. Aquí es cuando la búsqueda *vertical* se complementa con la *horizontal*.

En el capítulo 3 se examinan diversas estrategias que apuntan a optimizar tanto la búsqueda horizontal como la vertical. Éstas son:

1. Pre-mortem
2. Pensar paso a paso y pensar hacia atrás
3. Funciona. ¿Por medio de qué?
4. Decisiones usando árboles de salida rápidos.

La primera estrategia consiste en imaginar que una política que se ha aplicado no conduce a los resultados deseados. A partir de ello uno se puede preguntar ¿cuáles podrían ser las razones por las cuales el programa no funcionó? Esto permitiría alcanzar una lista de factores coadyuvantes que en un principio no fueron tenidos en cuenta.

La segunda hace referencia al *orden*. Muchas veces los factores coadyuvantes son identificados, pero no siempre están ordenados espacial y temporalmente. Los autores consideran que dicho orden puede contribuir a diseñar una política de una mejor manera. Tomemos como ejemplo el comportamiento de una máquina. En un intento de comprender su funcionamiento, no sólo es menester entender la contribución causal de cada una de las partes al resultado final, sino también cómo ese proceso es llevado a cabo, desde su estadio inicial hasta el final.

La tercera estrategia parte de la base de preguntar: “si esto ha de funcionar, ¿a través de qué medios lo hará?”. Los autores utilizan un ejemplo sencillo para explicar la idea detrás de esta pregunta. Supongamos que se instalan cámaras de seguridad dentro de los estacionamientos para reducir el crimen. Sería de suma utilidad tener un relato acerca de *cómo* y *porqué* esto va a funcionar, ya que, como se ha comentado antes, un factor cualquiera no opera en aislamiento, sino en conjunción con otra serie de condicionantes.

La última estrategia concierne a la planificación basada en los árboles de posibilidades o de decisión, donde cada nodo representa una pregunta que la política debe satisfacer, y donde las alternativas se reducen a solo dos posibilidades: “sí” o “no”. Estos árboles son entendidos aquí como árboles de “salida rápida”, en el sentido de que permite eliminar prontamente políticas alternativas en tanto la opción alcanzada sea un “no”. La política se implementará sólo si responde positivamente a todas las preguntas formuladas en el árbol de decisión.

Los capítulos 2 y 3 son claramente el corazón del libro. Incluso sin leer el capítulo 1, así como tampoco las comparaciones y conclusiones hechas en los capítulos 4 y 5, estos capítulos nos dicen “cómo deberíamos emprender las cuestiones que se necesitan responder a fin de hacer predicciones confiables” (p.10).

En el capítulo 4 se vuelve sobre una discusión comenzada en el capítulo 1: la búsqueda de la *efectividad* en la implementación de políticas. Para el logro de la misma, los autores consideran que es menester distinguir entre las nociones de *verosimilitud* y *relevancia*. Cuando se dice que métodos como RCT muestran que una política ha funcionado en una determinada población, lo que se está diciendo es que sus conclusiones son *verosímiles*. Sin embargo, RCT no contribuye a la *relevancia* de una política, en el sentido de que no proporciona información pertinente para ésta tenga éxito aquí y ahora.

En el último capítulo se vuelve a disparar contra RCT. Para la “ortodoxia” en la política basada en la evidencia (aunque nunca nombran qué autores forman parte de la misma), la ausencia de RCT es *paralizante*. Contrario a ello, Cartwright y Hardie aseveran que dicha ausencia no debería frenar el armado y/o aplicación de políticas. RCT no sólo no es condición suficiente para el éxito de una política, sino que tampoco es condición necesaria. Ser más flexibles, no sólo a las circunstancias locales sino también a la experiencia, es una de las últimas recomendaciones del libro.

El libro de Cartwright y Hardie es una interesante guía práctica para hacer un mejor uso de la política basada en la evidencia. A través del conocimiento derivado de las búsquedas horizontales y verticales, los políticos podrían evitar la utilización de recursos en proyectos que tengan pocas probabilidades de éxito. No obstante, hay un tipo de saber que los autores pasan por alto, pero cuya omisión puede ser determinante en el éxito o fracaso de una política. El conocimiento acerca de factores causales centrales (usualmente descubiertos por métodos como RCT) y de factores coadyuvantes (el principal aporte de Cartwright y Hardie) sirven como base para saber “qué” hacer a la hora de implementar una política, pero no “cómo” hacerlo. Por ejemplo, se considera que para que el BINP tenga

efectivamente éxito en Bangladesh, ciertos hábitos de la población deberán ser modificados. No obstante, no se dan instrucciones al hacedor de política de *cómo* lograr ese cambio. Este “saber como” presupone un tipo de conocimiento que, propiamente hablando, no es científico, ya que hace referencia más a cuestiones de índole práctica, como saber negociar con sindicatos o mejorar las expectativas de la clase empresarial. A mi juicio, la omisión a este tipo de conocimiento por parte de Cartwright y Hardie hace que el puente que estos pretenden construir entre el “funciona en alguna parte” y “funcionará aquí” quede, todavía, en el aire.