Seminario de Políticas Públicas basadas en evidencia. OPP.

El uso de técnicas cualitativas y cuantitativas e investigación en la evaluación de políticas públicas.

Marcos Baudean
Universidad ORT Uruguay

El diseño de la política pública basada en la evidencia es una idea de reciente aparición en términos históricos y que ha comportado desde siempre un gran desafío para las ciencias sociales.

Uno de los primeros libros que leí sobre la materia es *“Usable knowledge. Social science and social problem solving”* del conocido politólogo Charles Lindblom junto con David Cohen. En ese libro de 1979, los autores plantean que la potencialidad para un uso más fructífero de las ciencias sociales y la investigación en la política pública pone sobre la mesa preguntas profundas acerca de las personas y su capacidad de resolver problemas, del conocimiento y su aplicabilidad y sobre la complejidad del orden político en el cual el conocimiento y la ciencia están enraizados. Orden político que, además, contribuye a las características que la ciencia y el conocimiento tienen en cada sociedad. Son muchas las posibilidades decía Lindblom y cada una es poco conocida. Por ejemplo, el conocimiento de las ciencias sociales puede ser usado para diseñar una política, pero la investigación social puede usarse para evaluar y proponer mejoras en una política. No conocemos bien cómo hacer ninguna de estas cosas decía Lindblom en 1979. Por tanto, no hay recetas, planteaba Lindblom, sino que es necesario plantear las potencialidades para desarrollarlas a futuro.

Han pasado 40 años de la publicación del libro y mucho se ha avanzado en el uso de conocimiento para el diseño y la evaluación de políticas. La literatura sobre el tema es muy grande y variada, enriqueciéndose con el aporte de profesionales de diferentes disciplinas.

Recientemente la reconocida filósofa de la ciencia Nancy Cartwright (2012) ha escrito un libro en colaboración con Jeremy Hardie titulado *“Evidence based policy. A guide to do it better”*.

El intenso uso de conocimiento y particularmente de resultados experimentales en el diseño de políticas ha generado un problema: ¿cómo sabemos que el programa diseñado con base en evidencia en un lugar puede funcionar en otro? Sobre todo teniendo en cuenta que en ciencias sociales no tenemos leyes como en física y que por tanto, variaciones en el

contexto pueden hacer que conocidas relaciones de causalidad funcionen de manera diferente si hay variaciones contextuales.

La teoría de Cartwright es que *“Predecir el resultado de una política pública es realmente apostar que la política puede desempeñar el papel causal esperado en tu situación y que tu situación tendrá los factores de apoyo adecuados para permitirle hacerlo”*.

Creo que el planteo de Cartwright es acertado, cuando queremos aplicar conocimiento para el diseño de políticas tenemos que tener en cuenta cómo es que concebimos el problema social que sea en términos causales y qué factores de contexto operan en la situación o lugar de aplicación y que pueden afectar el funcionamiento esperado de nuestra teoría causal del problema.

¿Qué quiero decir con esto? Por ejemplo, hace un año Canadá reguló el cannabis recreativo a nivel nacional de manera muy parecida a como lo hicimos nosotros en 2013. Es más, hemos sido fuente de inspiración para los policy makers de Canadá. La teoría causal sobre el buen funcionamiento de una regulación dice que la regulación genera los frutos esperados en la medida en que desplaza al mercado ilegal (por múltiples razones que no es necesario tratar aquí). Ahora bien, hay factores de contexto muy diferentes en Uruguay y Canadá que operan sobre el logro de este resultado. Por ejemplo, en 2013 en Uruguay el producto más importante del mercado de cannabis era el prensado proveniente de Paraguay. Un producto malo en términos de su composición, su pegue, su sabor, etc. En Canadá, sin embargo, el producto ilegal es muy bueno, se cultiva localmente, son flores, hay variedad de genética, pegues, etc.

Desplazar a un buen producto o a un mal producto exigen tratamientos diferentes. ¿Qué necesitan del producto legal los uruguayos y canadienses para preferirlo frente al producto ilegal? Bueno, eso es un tema a investigar y que sólo investigando en cada contexto podemos resolver.

Problemas como el planteado es la clase de problema para el cual el uso combinado de investigación con técnicas cualitativas y cuantitativas es altamente fructífero. En mi trabajo de investigación en políticas públicas he hecho un uso muy frecuente de diseño de investigación mixtos, que combinan técnicas cualitativas y cuantitativas de investigación. De todas las variantes de investigación que hoy podemos hacer los científicos sociales, ésta parece la más tradicional y la menos sofisticada. Pero, es muy útil y genera muy buenos resultados para quienes tienen que hacer uso de la investigación, para los diseñadores de política y para los mismos funcionarios que implementan.

¿Qué valor tiene el uso combinado de técnicas cuali y cuanti de investigación en el diseño y evaluación de políticas? Mi respuesta es muy sencilla: nos permiten ver cómo es que todo se relaciona. Es decir, nos permiten ver el bosque y conocer los árboles al mismo tiempo. La cuantificación nos permite conocer resultados colectivos y la investigación cuali nos permite entender, desde el terreno, cómo es que se producen esos resultados a partir del comportamiento individual. Este mix es clave, sobre todo para el que tiene que hacer cosas con la política pública.

Permítanme darles algunos ejemplos.

Estudiando estadísticas del Poder Judicial sobre procesamientos de delitos puede observarse que en el caso de delitos de drogas las personas procesadas tienen un promedio de edad mayor y hay una mayor proporción de primarios. ¿Cómo es posible? ¿Cómo se produce este resultado? ¿Cómo es que una persona adulta que no tiene antecedentes se involucra en delitos de drogas? Hacer entrevistas con personas privadas de libertad que tienen estas características nos permite entender que hay muchos caminos por los cuales personas que enfrentan ciertas circunstancias pueden vincularse a redes de tráfico. Mediante cuantificación identificamos un patrón y mediante entrevistas podemos entender mecanismos de la vida social que participan en la producción de ese patrón.

Otro ejemplo. A partir de una encuesta que realizamos con Monitor Cannabis en 2017 sobre el uso de cannabis en Uruguay medimos cantidades consumidas y precios pagados por la sustancia. ¿Cómo podemos validar estos datos? Podemos hacerlo entrevistando a usuarios y profundizando en frecuencias, cantidades de consumo y precios pagados. Pero también podemos hablar con personas que venden y que están al final de la cadena de distribución. Y si queremos seguir corroborando y entendiendo podemos hablar con personas que estén privadas de libertad y que hayan participado de niveles más altos del tráfico y distribución de cannabis en Uruguay. El ejemplo es interesante porque podemos hacer una buena muestra aleatoria de personas que fumaron marihuana en el último año. Son unos 250.000 aproximadamente en Uruguay. Pero ya es más difícil hacer una muestra aleatoria de usuarios semanales del producto, que son una fracción de esos 250 mil. Aunque puede hacerse a través de técnicas como el RDS. Ahora bien, cuando buscamos cultivadores que vendan su producción ya es más difícil hacer una buena muestra aleatoria y casi imposible si queremos hacer una muestra de distribuidores de marihuana prensada, lo cual es una actividad no sólo ilícita sino también perseguida. El uso de técnicas cualitativas para estudiar estas poblaciones ocultas o que participan de mercados ilícitos es clave. Aquí usamos la investigación cualitativa para validar hallazgos de encuesta, triangulando información (cuali-cuanti) y proveniente de diversos actores.

Los ejemplos que acabamos de presentar son una muestra de algo muy común: el uso de cuantificaciones para identificar resultados y el uso de técnicas cuali para indagar PROCESOS o MECANISMOS que producen esos resultados. Esta complementariedad es clave en la investigación en políticas públicas porque es un terreno en el cual claramente no alcanza con cuantificar, correlacionar, incluso no alcanza muchas veces con modelizar. Es importante entender los mecanismos sociales, políticos o económicos que producen activamente los hechos que desde la política se quieren modificar.

Me gustaría para terminar mi exposición hablar un minuto de las evaluaciones DID que realiza AGEV y en las que he participado en varias ocasiones. Estas evaluaciones son muy completas y están llamadas a provocar un gran cambio en la manera en que se hace política pública en Uruguay. No solo permiten ver el bosque y los árboles para volver a la metáfora que ya utilicé: permiten aprender para mejorar la aplicación de programas y aproximarlos al logro de sus objetivos. Durante muchos años trabajé para el sector privado y las empresas hacen este tipo de estudios todo el tiempo. Aprenden del resultado de sus acciones y de los de la competencia y mejoran sus programas. Esto facilita la adaptación a

las cambiantes condiciones del mercado y el mejor cumplimiento de sus metas. Hoy este tipo de aplicación que ha mostrado ser tan útil en management se está implementando con éxito para la gestión pública y es un gran logro de esta oficina.

Las evaluaciones DID hacen algo muy importante: es el dispositivo que mejor relaciona desde el terreno la conceptualización de un programa con su ejecución, con sus resultados y con la participación de los interesados y funcionarios. Un programa es una herramienta de una política y una política cuando se pone en marcha es una herramienta de cambio en la sociedad para aproximarla a un resultado deseado. Las evaluaciones DID no solo permiten ver los resultados, la eficiencia y eficacia de un programa sino cómo es que todo eso se pone en marcha. A partir de ello es posible aprender, proponer mejoras y dar garantías tanto a policy makers como ciudadanos de que estamos haciendo lo mejor para cumplir objetivos de política.

Una de las claves de las DID, como dije, es que permiten aprender y recomendar mejoras en los programas. Pero para que eso funcione quienes ejecutan los programas tienen que ser receptivos. Los que implementan son muy necesarios para que los programas funcionen adecuadamente, tienen sus propios intereses y pueden verse violentados por una evaluación. Por eso es necesario que las DID se ejecuten con mucho cuidado de las partes involucradas. Y Agev hay que reconocer que lo hace muy bien. Hay un cuidado de la información, de los métodos que se aplican y de las personas que participan. Esto hace que las DID generen buena respuesta y buena recepción por parte de los funcionarios.

Las DID también han promovido el abandono de ciertas prácticas negativas con respecto a evaluación. Por ejemplo, la idea de que las oficinas cuenten con un encargado de evaluación que antes que evaluar su foco es narrar qué se hizo con la implementación y qué dificultades se encontraron. Esta práctica suele ser común hoy y no se trata de evaluación de política ya que no hay juicios evaluativos. Las DID de a poco promueven un paradigma centrado en la investigación evaluativa.

Para terminar, son muchos los cambios que se están dando con las técnicas cuantitativas y cualitativas de investigación. Se están difundiendo a mayor ritmo los cambios que traen las técnicas de big data en análisis cuantitativo y el cambio radical que técnicas como machine learning promueven. Son menos conocidos los cambios que han habido en metodología cualitativa. El análisis comparativo cualitativo y el análisis con fuzzy sets elaborados por Charles Ragin tienen grandes posibilidades de usarse en el estudio de políticas públicas. Lo mismo con técnicas como process tracing, cuando queremos observar con mayor precisión los mecanismos que producen los resultados en política pública. En todo caso, desde hace tiempo la versión hermenéutica / interpretativista ha dejado de ser el único paradigma en investigación cualitativa. Esperamos que así como OPP ha innovado incorporando la perspectiva comportamental en sus investigaciones, innove promoviendo el uso de los novedosos enfoques con técnicas cuanti y cuali que hemos referido.

Muchas gracias.