

Guía

Políticas Informadas en Evidencias

Hoja De Ruta 2022/23

// Febrero 2023



Índice

Prefacio	4
¿Por qué esta guía? ¿Por qué en la Legislatura de la Ciudad?	
A qué nos referimos con algunos conceptos	6
Capítulo 01: ¿Qué son las evidencias?	10
La evidencia que recuperó a Europa luego de la Segunda Guerra	11
Evidencias vs. Creencias, ¿quién es más fuerte o necesario?	12
Tipos de evidencias	13
Bolsas de plástico en comercios: una política que sepamos todos	15
Pequeños pasos: animarse a una cultura de datos y evidencia	19
Capítulo 02: ¿Cómo conseguimos las evidencias?	21
La puja entre el ideal y la realidad	23
¿Quiénes construyen las evidencias? ¿Quiénes jugamos y dónde estamos parados?	24
Lo que nos mueve	26
Capítulo 03: Del dicho al hecho, ¿qué tanto trecho?	27
Paso a paso: cómo formular una decisión parlamentaria informada en evidencias	29
¿Cuál es el problema que se quiere empezar a resolver?	30
¿Qué efectos se buscan?	31
¿Qué indicadores permiten identificar la ocurrencia del efecto deseado?	33
¿Qué alternativas de solución existen?	33
¿Es pertinente el uso de evidencias?	35
¿Cómo conseguir las evidencias?	37
Las evidencias disponibles, ¿son confiables?	39
¿Cómo usar las evidencias?	41
No hay evidencias. ¿Cómo construirlas?	42

Capítulo 04: Una ola de datos al alcance de la mano	44
¿Cómo un equipo de la Legislatura puede usar datos?	47
Datos, política y labor legislativa	48
Quedarnos con lo fundamental	50
Otros recursos	52
Comparar es clave	53
Evidencias para fortalecer el diálogo con el Poder Ejecutivo	57
El camino para reconstruir antecedentes. ¡Acá va la receta!	62
Algunos servicios que tiene la Legis para ayudarte	63



Prefacio

¿Por qué esta guía? ¿Por qué en la Legislatura de la Ciudad?

Las personas nacemos inmersas en instituciones sociales de diversa índole que configuran nuestras formas de ser, pensar y actuar. En esta casa legislativa, como institución, predominan reglas formales e informales de larga data que orientan la manera en la que hacemos proyectos, leyes y políticas públicas.

Estos hábitos podrían resultar llamativos en otros parlamentos, pero para nosotros son de lo más común al punto tal que no los cuestionamos. Esto es porque hacemos propia la forma en la que se vienen haciendo las cosas, nos acostumbramos, y nos sentimos cómodos afirmando que siempre se seguirán haciendo de la misma manera.

Uno de ellos tiene que ver con el uso de evidencias de políticas. El Estado Argentino en general, y sus parlamentos en particular, difieren

de la tendencia internacional a adoptar enfoques de Políticas Informadas en Evidencia. Esto es, a usar regular y colectivamente el conocimiento científico sobre los efectos positivos y negativos de políticas actuales o pasadas, locales o extranjeras, para evaluar, justificar o corregir nuestras decisiones.

Esta Guía es precisamente una invitación a promover estos hábitos.

Hay una cosa que sabemos a ciencia cierta: los hallazgos de investigaciones científicas sobre “lo que podría funcionar o no” en políticas públicas pueden hacer más fácil dar en el clavo a la hora de solucionar un problema concreto que nos demanda la ciudadanía.

Ahora, ¿qué pasa si dejamos de lado estas evidencias? ¿Por qué no usarlas podría

perjudicarnos?

Primero, porque sin este tipo de justificaciones empíricas podrían proponerse resultados técnicamente difíciles de cumplir. Segundo, porque se corre el riesgo de fracasar y perpetuar los problemas a resolver. Tercero, porque como resultado de lo anterior, pueden generarse costos económicos y probablemente también políticos; por ejemplo, en la imagen de un/una diputado/a o en la Legislatura en su conjunto. Cuarto, y en conclusión, porque hace a un poder legislativo con menos capacidades para formular políticas innovadoras que realmente le cambien la vida a las personas.

Existen antecedentes locales e internacionales que abordan únicamente la oportunidad de uso de evidencias (poder usarlas). Por ejemplo, con oficinas que ponen las evidencias a disposición de 'los/las legisladores/as y asesores/as. Sin

embargo, no contemplan desafíos previos: capacidad (saber usarlas) y la motivación de su uso de evidencias (querer usarlas).

Entonces, ¿por qué esta guía? Porque ofrece una caja de herramientas que nos invita a desafiarnos a nosotros mismos y a ser disruptivos. A dar comienzo a la gestación de un cambio cultural. A animarnos a hacer las cosas un poco distintas porque estamos convencidos de que las podemos hacer mejor.

A qué nos referimos con algunos conceptos

Glosario

En el universo de las evidencias

Calidad de una evidencia

Grado de confiabilidad del conocimiento científico acerca de lo que informa sobre la realidad.

Calidad de una evidencia

Ciclo de políticas públicas

1. Definición del problema: modo en que se define la naturaleza y causas de una situación, demanda o necesidad que debería atenderse desde el Estado cualquier agente social puede plantear necesidades o demandas. Pero sólo algunas son problematizadas socialmente en el sentido de que ciertos grupos creen que puede y debe hacerse “algo” a su respecto.

Ciclo de políticas públicas

Definición del problema

2. Diseño de intervenciones: una vez legitimado el problema desde el campo estatal, tiene lugar el diseño de las intervenciones que se encomiendan para solucionarlo.

Diseño de intervenciones

Implementación

3. Implementación: es el momento de la ejecución de las intervenciones planificadas en la etapa de diseño para cumplir con el objetivo deseado.

Monitoreo y evaluación

4. Monitoreo y evaluación: por monitoreo se entiende un examen periódico de la implementación de una intervención. Su objetivo es analizar el grado en que se cumplen las actividades, productos y resultados planificados, con el fin de detectar a tiempo eventuales diferencias, obstáculos o necesidades de ajuste en la planificación y ejecución. Por evaluación se entiende el estudio del cumplimiento de las metas y objetivos preestablecidos, lo que incluye el estudio de los resultados e impactos de la política.

Efectividad de una política

Efectividad de una política

Capacidad de producir el objetivo deseado.

Evidencia descriptiva/ explicativa

Evidencia descriptiva / explicativa

Descriptiva. Evidencia que describe una situación.

Explicativa. Evidencia que establece una relación causal (causa-efecto).

Evidencia de políticas

Evidencia de políticas

Efectos (resultados e impactos) de una intervención, medibles a través de indicadores cualitativos (no numéricos) o cuantitativos (numéricos).

Impacto

Efectos de largo plazo positivos y negativos, primarios y secundarios, producidos directa o indirectamente por la intervención, intencionalmente o no.

Impacto**Indicador**

Característica empíricamente observable y medible que puede ser usada para describir los efectos de una política.

Indicador**Política Informada en Evidencia (PIE)**

Política cuyo diseño tiene en cuenta el conocimiento sobre los efectos de intervenciones pasadas.

Política Informada en Evidencia (PIE)**Política pública**

Acciones y omisiones de los agentes estatales en relación a un problema social.

Política pública**Resultado**

Efectos de corto y mediano plazo de una intervención.

Resultados**Teoría del cambio**

Fundamentación acerca de cómo las acciones y procesos que supone la política pública logrará el cambio deseado. Esto es, que a partir de unos insumos y unas actividades específicas se logrará un producto determinado capaz de promover un resultado y por medio de este, impactos finales.

Teoría de cambioEn el universo de los datos**Conocimiento**

El objetivo final de trabajar con datos, luego de analizarlos y procesarlos. Nótese que no sucede en la tecnología, sino en las personas. Permite a las personas conocer más y mejor la realidad, y así tomar mejores decisiones.

Conocimiento**Dataset**

Conjunto de datos sobre algún tema compilados, presentados como una tabla. Tienen diferentes formatos - .csv, .xls, .json, etc.- y pueden ser leídos de manera automática por las computadoras.

Dataset**Dato**

Es la unidad mínima de registro de algún fenómeno. Todo lo que nos rodea puede convertirse en ese átomo. Sólo son un signo -como un número, un color, un símbolo, etc.-. Para conocer su valor, es necesario completarlos con información acerca de sus características.

Dato**Información**

Son los datos con sentido/s. Si conocemos de qué tratan, en qué contexto, qué se recaba en esos datos, etc. adquieren relevancia y finalidad. En la práctica, se la suele denominar 'metadata', que no es otra cosa que la explicación del contenido de los datos.

Información



01

¿Qué son las evidencias?

Gertner, Gastón.

Master en Administración Pública por la Universidad de Princeton. Director Ejecutivo del Centro de Evaluación de Políticas Basadas en la Evidencia de la Universidad Torcuato Di Tella. Especialista en evaluaciones de impacto y diseño de políticas públicas con enfoque de economía del comportamiento.

Nogués, Guadalupe.

Doctora en Ciencias Biológicas por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeña en las áreas de popularización de la ciencia, comunicación, promoción de métodos informados por la evidencia y vínculo entre el mundo académico y el de la toma de decisiones. Autora de los libros “Pensar con otros. Una guía de supervivencia en tiempos de posverdad” (2018) y “Entender un elefante. Qué podemos aprender de la complejidad de la pandemia para enfrentar la próxima catástrofe global” (2022).

- 01 La evidencia que recuperó a Europa luego de la Segunda Guerra
- 02 Evidencias vs. Creencias, ¿quién es más fuerte o necesario?
- 03 Tipos de evidencias
- 04 Bolsas de plástico en comercios: una política que sepamos todos
- 05 Pequeños pasos: animarse a una cultura de datos y evidencia

La evidencia que recuperó a Europa luego de la Segunda Guerra

En 1945, el fin de la guerra dejó a Europa en una situación social devastadora.

Al cese del fuego y de los bombardeos, siguió un saldo de ciudades en ruinas con escasez de alimentos y de acceso a servicios básicos. En muchos territorios, la población se encontraba al límite de la supervivencia.

Frente a esta situación, las fuerzas aliadas diseñaron programas de recuperación y asistencia social que chocaron con algunos desafíos técnicos. ¿Cómo funcionan los programas de alimentos para personas que están al límite de morir de hambre? ¿Consisten en cuatro platos diarios? ¿Qué tipos de alimentos se priorizan? ¿De qué valores calóricos? ¿Se puede alimentar a las personas en cantidades libres? ¿Qué diseño tiene un programa de recuperación calórica para personas que están al límite de la subsistencia?

Por fortuna, en 1944, el Dr. Ancel Keys de la Universidad de Minnesota había advertido sobre el problema de hambrunas en Europa. También sobre el desconocimiento científico acerca de los efectos de la desnutrición y de los mecanismos efectivos para una recuperación. Keys convenció a las autoridades de que un estudio de investigación sobre hambrunas tenía ventajas humanitarias para cuando llegara el final de la guerra. Montó un experimento con 36 hombres voluntarios que consintieron en participar en un estudio de tres fases.

La primera fase consistía en doce semanas de estabilización calórica del grupo (con el fin de partir de una misma “línea de base”). En la fase dos, se sometió a los participantes a una drástica reducción de calorías durante veinticuatro semanas, con énfasis en ingestas bajas en proteínas y altas en carbohidratos. Así, el Dr. Keys construyó una recreación controlada de personas en situación de hambruna similar a Europa. En la fase tres, asignó aleatoriamente a los 36 hombres a tres grupos para iniciar el período de recuperación. En cada brazo de tratamiento generó variantes de las dietas de recuperación, alternando: el uso de vitaminas, de suplementos proteicos y las cantidades. Los resultados le permitieron generar evidencias sobre los mejores diseños de dietas para la recuperación de una hambruna. Los programas humanitarios de rehabilitación en Europa se basaron en las evidencias de los estudios de Ancel Keys contribuyendo a una efectiva recuperación de la población.

Evidencias vs. Creencias, ¿quién es más fuerte o necesario?

Imaginemos que, en lugar de realizar un estudio sistemático para obtener

que permitieran responder la pregunta sobre qué estrategia de recuperación nutricional era mejor para estas personas, se hubieran hecho otras cosas. Por ejemplo, suponer que dichas personas en estado de desnutrición cuentan con la capacidad de recuperarse naturalmente sólo con el hecho de contar con alimentos a disposición, y que lo mejor hubiese sido no hacer nada especial al respecto. O bien que alguien afirmara que le contaron el caso de unas personas desnutridas que, después de consumir cierto tipo de dieta, mejoraron. O que alguna autoridad a cargo imaginara que, lo que realmente necesitaban esas personas, era que los alimentasen de manera abundante e hipercalórica.

Todos estos casos tienen algo en común. Consisten en decisiones tomadas en base a creencias. Las mismas que construimos a partir de opiniones, ideología, intuiciones o anécdotas personales propias o ajenas. ¿Son alternativas válidas para resolver el problema? Para responder esto necesitamos entender mejor qué tipo de enfoque tiene más probabilidad de darnos una respuesta correcta, en donde correcta se refiere a que realmente nos permita solucionar el problema planteado, y que lo haga de la mejor

manera posible.

Si bien una creencia puede ser, en casos particulares, acertada, es poco probable que lo sea en otras situaciones. Las intuiciones muchas veces fallan. Hacer algo sólo porque siempre se hizo así muchas veces no funciona. Decidir algo sólo porque es una medida popular entre nuestros votantes suele ser inefectivo, especialmente cuando esos mismos votantes notan que el problema que tenían no fue solucionado.

Por otro lado, evidencias obtenidas de manera sistemática, transparente y auditable, si bien tampoco son necesariamente garantía de ser correctas en todos los casos, cuentan con mayor probabilidad de acierto. Es por eso que, en relación a la “batalla” entre evidencias y creencias, en las últimas décadas se está trabajando en muchos países en nutrir progresivamente a la política pública de evidencias.

Al comienzo, esto tomó la forma de promover las políticas basadas en evidencia. Sin embargo, esta expresión traía malentendidos porque si bien las evidencias son un insumo importante para lograr políticas públicas que tengan mayor probabilidad de ser efectivas, no se puede desconocer que existen otros aspectos que influyen en qué decisión se termina tomando. Entre ellos, podemos considerar cuestiones ideológicas o de contexto, o la disponibilidad de recursos como la capacidad

técnica, la infraestructura disponible y el apoyo político o presupuestario. Es por esto que, en los últimos años, cambiamos la expresión a políticas informadas por la evidencia: que las evidencias no determinen qué decisión se tome, de manera dogmática, pero que al menos sean consideradas.

¿Qué son estas evidencias? ¿Cómo darnos cuenta de si estamos delante de una o no? Vamos a eso.

03

Tipos de evidencias

Existen muchas maneras de obtener evidencias. Hay métodos cualitativos, como pueden ser las entrevistas en profundidad, algunos tipos de encuestas o los grupos focales. Suelen ser muy útiles, por ejemplo, para tener algún acceso a cuál es la percepción pública de las personas sobre un tema. También suelen generar ideas que pueden ser luego evaluadas por otros métodos. Son métodos que nos permiten obtener evidencias descriptivas cualitativas.

Sin embargo, los métodos cuantitativos son más útiles para generalizar y para trazar una línea que permita comparar la evolución de un indicador a lo largo del tiempo. Estos métodos generan estadísticas descriptivas de acercamiento a la comprensión de un fenómeno sin poder atribuir con firmeza la existencia de una relación causal. Típicamente, para entender si cierta política o nuevo acontecimiento generó una diferencia en un indicador de interés, se utilizan los estudios “pre-post”, también denominados “comparaciones

antes y después”. Aquí, se compara el valor de la situación “antes” de hacer algo con lo que resultó “después”.

Un insumo esencial en los métodos cuantitativos son los datos. El Estado dispone ya de bases de datos que pueden dar información muy relevante, pero que muchas veces no son aprovechados todo lo que se podría. Y, por supuesto, se puede seguir desarrollando infraestructura que genere datos de manera sistemática y que los ofrezca de manera abierta. Los estudios cuantitativos pueden obtenerse gracias a observaciones, mediciones que son como “fotos” de una situación: ¿cuánto hay de algo?, ¿qué proporción representa?, etc.

Los métodos cuantitativos pueden crecer en su rigurosidad cuando contemplan la comparación entre dos o más posibles grupos de personas, escenarios o realidades que comparten las mismas características. Es decir, son equivalentes. Al aplicar una solución que queremos estudiar

La buena voluntad,
las intuiciones, o las
costumbres no suelen
alcanzar. Las evidencias
nos ayudan a entender
mejor la realidad,
por fuera de nuestras
percepciones personales
o nuestros deseos.

en solo uno de los grupos (ofreciendo un medicamento, un tratamiento, un incentivo, cierto tipo de información o una política pública), manteniendo al otro grupo en su situación original, generamos un diseño experimental que consta de un grupo de tratamiento y un grupo de control.

Los experimentos sirven, fundamentalmente, para entender si cierta condición es causa de otro acontecimiento o fenómeno. En esencia, es lo que utilizan los científicos para probar el funcionamiento de nuevas drogas para argumentar en pos de la efectividad de cierto medicamento. Estos métodos generan evidencias cuantitativas y también evidencias explicativas que establecen una relación causal en la medida que asignan los grupos por azar.

No siempre se pueden usar métodos experimentales. O porque son metodológicamente muy difíciles, o porque no son relevantes en todos los casos o, incluso, porque éticamente no son adecuados. Pero, en presencia de experimentos, podemos entender mejor si algo causa otra cosa. Ese conocimiento es muy relevante para la política pública, porque nos permite saber que si hacemos determinada intervención, entonces ocurrirá un efecto específico que estamos buscando.

Pero, incluso si no podemos contar con métodos experimentales, hay maneras de aprovechar los datos en forma de métodos cuasi-experimentales. Cuando no podemos constituir un grupo de control a través de un proceso de sorteo aleatorio, pero podemos comparar de todas maneras la realidad de dos grupos diferenciados porque uno recibió la exposición a un tratamiento y el otro no, entonces nos mantenemos en un mundo cuasi-experimental.

Uninsumo esencial en los métodos cuantitativos son los datos. El Estado dispone ya de bases de datos que pueden dar información muy relevante, pero que muchas veces no son aprovechados todo lo que se podría. Y, por supuesto, se puede seguir desarrollando infraestructura que genere datos de manera sistemática y que los ofrezca de manera abierta. Los estudios cuantitativos pueden

obtenerse gracias a observaciones, mediciones que son como “fotos” de una situación: ¿cuánto hay de algo?, ¿qué proporción representa?, etc.

Los métodos cuantitativos pueden crecer en su rigurosidad cuando contemplan la comparación entre dos o más posibles grupos de personas, escenarios o realidades que comparten las mismas características. Es decir, son equivalentes. Al aplicar una solución que queremos estudiar en solo uno de los grupos (ofreciendo un medicamento, un tratamiento, un incentivo, cierto tipo de información o una política pública), manteniendo al otro grupo en su situación original, generamos un diseño experimental que consta de un grupo de tratamiento y un grupo de control.

Los experimentos sirven, fundamentalmente, para entender si cierta condición es causa de otro acontecimiento o fenómeno. En esencia, es lo que utilizan los científicos para probar el funcionamiento de nuevas drogas para argumentar en pos de la efectividad de cierto medicamento. Estos métodos generan evidencias cuantitativas y también evidencias explicativas que establecen una relación causal en la medida que asignan los grupos por azar.

No siempre se pueden usar métodos experimentales. O porque son metodológicamente muy difíciles, o porque no son relevantes en todos los casos o, incluso, porque éticamente no son adecuados. Pero, en presencia de experimentos, podemos entender mejor si algo causa otra cosa. Ese conocimiento es muy relevante para la política pública, porque nos permite saber que si hacemos determinada intervención, entonces ocurrirá un efecto específico que estamos buscando.

Pero, incluso si no podemos contar con métodos experimentales, hay maneras de aprovechar los datos en forma de métodos cuasi-experimentales. Cuando no podemos constituir un grupo de control a través de un proceso de sorteo aleatorio, pero podemos comparar de todas maneras la realidad de dos grupos diferenciados porque uno recibió la exposición a un tratamiento y el otro no, entonces nos mantenemos en un mundo cuasi-experimental.

Bolsas de plástico en comercios: una política que sepamos todos

Desde 2017, los supermercados, hipermercados y autoservicios de alimentos y bebidas de la Ciudad de Buenos Aires ya no entregan bolsas plásticas livianas, no biodegradables. ¿Qué problema buscaba solucionar esta intervención? ¿Cómo saber si efectivamente la política fue efectiva y en qué medida? Proponemos usar esto como ejemplo para analizar de qué manera las evidencias pueden integrarse a la política pública. No vamos a discutir qué ocurrió en la realidad sino sólo cómo podríamos pensarlo, como una manera de ilustrar de manera más concreta por qué las evidencias son un insumo indispensable para no andar a ciegas, y cómo podríamos incorporarlas.



(1) <https://www.buenosaires.gob.ar/agenciaambiental/residuos/bolsas>

Las bolsas de plástico tienen impacto ambiental desde su fabricación hasta su descarte. Además, representan un gran porcentaje de los residuos sólidos de la ciudad y, cuando son descartadas y andan sueltas, pueden tapar sumideros y afectar así el drenaje. En este contexto, se vuelve relevante intentar reducir su uso. Este es el problema que se busca solucionar, la primera de las etapas del ciclo de las políticas públicas.

¿Qué datos y evidencias podrían ser relevantes para entender la magnitud de este problema? Podemos imaginar muchas, pero a modo de ejemplo indicamos algunas:

¿Cuántas toneladas de residuos sólidos genera la ciudad por año? ¿Qué porcentaje se debe a bolsas plásticas? **(Estas son evidencias descriptivas cuantitativas).**

¿Qué beneficios trae el uso de bolsas?
¿Puede algo más funcionar como reemplazo?
En el caso de las bolsas plásticas, una posibilidad son las bolsas reutilizables.
(Estas podrían ser evidencias descriptivas tanto cuali como cuantitativas)

¿Cuánto debería disminuir el uso de las bolsas plásticas para que el impacto de esa reducción sea relevante para solucionar el problema? Tener claro esto es importante para luego entender si tuvimos éxito o no.
(En este punto, ya nos encontramos ante la necesidad de contar con evidencias explicativas).

¿Cómo llegan las bolsas a los ciudadanos?
¿Las compran para hacer un uso domiciliario? ¿Son entregadas por los comercios para contener las compras?
(Estas podrían ser evidencias descriptivas tanto cuali como cuantitativas)

Una vez identificado (definido) el problema, podemos pensar en intervenciones posibles. Acá también podemos usar evidencias, por ejemplo:

¿Otros países o ciudades abordaron ya este problema? ¿Cómo lo hicieron? ¿Sus intervenciones fueron exitosas? (Estas evidencias serán más confiables y relevantes si se trata de experimentos, pero también podrían ser evidencias descriptivas).

¿De qué maneras se podría desalentar el uso de bolsas plásticas en la ciudad? Por ejemplo, ¿mediante algún impuesto, alguna restricción concreta como prohibir que los comercios las entreguen u obligar a que sean vendidas a los ciudadanos y no entregadas de manera gratuita? (Estas evidencias serán más confiables y relevantes si se trata de experimentos, pero también podrían ser evidencias descriptivas).

Por ejemplo, un trabajo de investigación de la economista Tatiana Homonoff de la Universidad de New York, se dedicó a estimar el efecto diferenciado de dos políticas para reducir el uso de bolsas de plásticos comparando supermercados de tres estados contiguos: Maryland, Virginia y Washington DC. En 2010, la legislatura de Washington DC aprobó un impuesto de cinco centavos de dólar por cada bolsa descartable solicitada por clientes en los comercios. Antes de la ley, algunas iniciativas particulares de supermercados ofrecían bonos de descuento de cinco centavos por cada bolsa reutilizable que traían consigo. ¿Qué política funcionó mejor? En su investigación, Homonoff muestra que la aplicación del impuesto fue hasta cuatro veces más efectiva que el bono de descuento en fomentar el uso de bolsas reutilizables.

Supongamos que elegimos lo que finalmente se eligió en CABA, es decir, que los comercios de alimentos y bebidas no las entreguen más. Debemos pasar entonces a la implementación de esa intervención. De nada sirve tener las mejores ideas si no logramos llevarlas adelante. Y para saber si estamos haciéndolo, también hacen falta evidencias:

¿Qué porcentaje de comercios acatan la norma, y en qué medida?

¿Cómo resuelven los ciudadanos la falta de bolsas?

Por último, necesitamos volver al principio y poder responder la pregunta de si efectivamente logramos solucionar el problema en la etapa de evaluación de nuestra política. ¿Logramos reducir el uso de bolsas de plásticos entre los residentes de la Ciudad de Buenos Aires? ¿Con qué información contamos para documentar esa estadística? Supongamos que, para la evaluación de la efectividad de la prohibición, podemos comparar el número de bolsas de plástico utilizadas antes y después de la promulgación e implementación de la ley.

En ese caso, tendríamos una evaluación pre-post que sostendría una correlación positiva entre la ley y la reducción de uso de las bolsas.

Las correlaciones no terminan siendo 100% determinantes de la causalidad, pues la reducción del uso de bolsas pudo haber sido consecuencia también del éxito de un documental famoso contra el plástico que coincide en fechas o de un déficit de acceso a las bolsas posterior a la ley. Un método de evaluación más riguroso habría considerado una implementación de la norma faseada por barrios en etapas. Entonces si la norma entraba en vigencia durante dos meses en barrios como Villa Urquiza y Coghlan (tratamiento) sin implementarse en Nuñez y Saavedra (control), entonces podríamos comparar el uso de bolsas en los barrios de tratamiento y los de control para contar con más evidencias para identificar el efecto causal de la política de prohibición.

Pequeños pasos: animarse a una cultura de datos y evidencia

No hay que reinventar la rueda. No hay que dar un giro de 180°. La incorporación de evidencias al ciclo de la política pública se puede hacer gradualmente, mientras se fortalecen los mecanismos institucionales y técnicos que facilitan la tarea. Sólo requiere iniciar cambios mínimos en la cultura de cómo pensamos la efectividad de las políticas. Si bien puede dar cierta incomodidad al comienzo, existen ya muchas bases de datos disponibles, personal con fuertes saberes técnicos y hay acceso a asesores que pueden colaborar. Incluso, a veces, tomar decisiones informadas en la evidencia puede limitarse sólo a investigar e informarse acerca de qué políticas se llevaron adelante en otros países, e investigar si refieren a algún estudio de investigación de metodología cuantitativa con enfoque experimental, cuasi-experimental o descriptivo.

Por otro lado, progresivamente la ciudadanía reclama con más firmeza que la política pública resuelva los problemas, y la mejor manera de lograrlo es considerar las evidencias. La buena voluntad, las intuiciones, o las costumbres no suelen alcanzar. Las evidencias nos ayudan a entender mejor la realidad, por fuera de nuestras percepciones personales o nuestros deseos.

El valor de las evidencias en la política pública no se limita a los proyectos de leyes. Puede sumar en muchos otros aspectos, como el asesoramiento a funcionarios del ejecutivo, la definición de una postura frente a una votación o, incluso, a la elaboración de un discurso político. Es un camino que se puede comenzar a recorrer en cualquier momento, o seguir recorriendo si ya se está ahí.



02

¿Cómo conseguimos las evidencias?

Celina Cantú.

Master en Métodos de Investigación Social por la London School of Economics and Political Science. Directora de la Maestría en Políticas Públicas de la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Universidad Austral. Directora del Centro en Innovación y Metodologías en Políticas Públicas de la Universidad Austral. Profesora Titular de Metodologías de Investigación. Vice-Decana de la Facultad de Derecho UA.

- 01 La puja entre el ideal y la realidad
- 02 ¿Quiénes construyen las evidencias? ¿Quiénes jugamos y dónde estamos parados?
- 03 Lo que nos mueve

La puja entre el ideal y la realidad

A esta altura hay coincidencia generalizada sobre el valor de la evidencia en la toma de decisiones de política pública. Se espera que las evidencias propiamente dichas, sobre lo que efectivamente funciona, aporten información que favorezca un mejor direccionamiento de la política pública, mayor eficiencia, más transparencia y, como consecuencia, mayor confianza de la ciudadanía en las decisiones públicas.

Sin embargo, en la práctica nos encontramos con que no hay tanta evidencia disponible. Podemos afirmar que se incrementa el almacenamiento y explotación de datos. También que se van registrando cada vez más antecedentes de políticas públicas. Pero cuando buscamos la evidencia sobre políticas que funcionaron o no, con modelos explicativos robustos y en contextos comparables, las respuestas son limitadas.

Ante esta situación de alta valoración de la evidencia y, al mismo tiempo, menor disponibilidad que la deseable, el camino sugerido es una mirada realista sobre dos aspectos: lo que la PIE pretende y su grado de evolución.

¿Qué buscamos con las evidencias? El objetivo de primer grado que los actores involucrados en el proceso de política pública persiguen es contar con información que aporte elementos para la toma de decisiones y fortalezca a la argumentación. Esto ya es un paso importante, toda vez que aparta el debate de la intuición y la opinión.

Es posible que se interpreten los datos de diferentes formas, pero se estará discutiendo

sobre algo objetivo y, por lo tanto, habrá mayores probabilidades de encontrar puntos de consenso indiscutibles. La información permitiría así elevar el debate sin anular las diferentes posiciones que sobre un aspecto particular puedan existir. Con los datos a disposición se facilita el proceso para ganar consensos y distinguir aquello que no se pone en discusión.

En un estadio más avanzado, los actores esperan contar con antecedentes de políticas aplicadas al problema en cuestión. En la práctica los casos identificados no necesariamente coinciden con las características propias del problema que se enfrenta o su contexto social, económico, político. Por lo tanto, la transferencia nunca es tan directa. El decisor podrá buscar en los antecedentes aprendizajes a tener en cuenta, alertas sobre aspectos a considerar, nuevas ideas o, como mínimo, inspiración.

Por último, el mayor aporte a la toma de decisiones es el que ofrecen las evidencias propiamente dichas, aquellas que permiten con un determinado grado de certeza atribuir ciertos efectos a una política específica. Si bien están en claro crecimiento, estas evidencias no están siempre disponibles.

Esta mirada realista por lo tanto impulsa al uso de datos, antecedentes o evidencias disponibles. El esfuerzo estará puesto en buscar elementos que colaboren en la toma de decisiones, que informen el debate, que enriquezcan los argumentos.

¿Quiénes construyen las evidencias? ¿Quiénes jugamos y dónde estamos parados?

Parte de la literatura habla de dos comunidades diferentes involucradas en el proceso de PIE: la de los políticos y la de los investigadores, cada una con sus diferentes prioridades, prácticas, lenguajes, tiempos. Estas diferencias son claras hacia el interior de sus ámbitos naturales. ¿Puede decirse que es esta una barrera infranqueable?

La ciencia aplicada, es decir, aquella que a diferencia de la ciencia básica aunque apoyada en ella, se orienta a la resolución de problemas específicos, implica una relación entre los investigadores y los decisores en diferentes campos. Los investigadores con frecuencia forman parte de equipos que buscan soluciones a problemas específicos, integrándose con expertos de otros ámbitos públicos y privados. Además, es natural a la investigación la transferencia del conocimiento, cuyo fin va más allá de la divulgación pretendiendo potenciar su uso en diferentes cadenas de valor.

Para producir más y mejores evidencias que apunten las decisiones de política pública, no es necesario que los políticos, funcionarios o legisladores sepan de ciencia. Tampoco que los científicos se conviertan en hacedores de políticas públicas. Como en tantos otros campos, es necesario que trabajen en conjunto, en equipos orientados a la solución de problemas.

En la industria, en las ciencias de la administración de negocios, de las

comunicaciones, etc. hizo falta que los propios actores vieran los beneficios de contar con datos, información, tableros de control, evidencias, para impulsar la sistematización de la investigación orientada a la toma de decisiones. Esto mismo sucede en el ámbito de las políticas públicas: son sus propios actores quienes movidos por la responsabilidad y el afán de promover las mejores soluciones buscarán el apoyo de la ciencia y la investigación. El rol del científico entonces es conformar equipo y aportar su método y capacidad de análisis.

Al igual que en todos los campos, la ciencia hace su aporte, pero la decisión no es del investigador. La decisión es de aquellos que ocupan la posición correspondiente y bajo los procesos establecidos. Hay una serie de cuestiones personales, políticas, contextuales que pueden explicar decisiones diferentes. Por esto, diferentes actores, frente a las mismas evidencias, podrían tomar distintas decisiones apoyándose en otras variables.

Volviendo a la pregunta sobre quiénes construyen evidencias, la respuesta hasta aquí esbozada sería: los actores de la comunidad política junto con los actores de la comunidad científica-académica. Pero la clave está en la conformación de equipos integrados por ambos en clave colaborativa, como socios que buscan el mismo objetivo.

¿Cómo lograrlo? Los procesos siempre ayudan.

Independientemente de quiénes ocupen la posición del decisor, las instituciones pueden fijar sus reglas. Una de ellas, de hecho presente en muchas organizaciones públicas y privadas, en gobiernos y en órganos parlamentarios, es la indicación precisa en torno a la promoción y uso de evidencias en las decisiones.

En la práctica los legisladores y sus equipos, junto con los investigadores asociados, pueden recurrir a datos existentes, a antecedentes de políticas similares en contextos similares o no, a evidencias de lo que funcionó o fracasó. Pero fundamentalmente pueden promover:

La búsqueda sistemática de datos

El diseño de estructuras de datos orientadas a toma de decisiones

La generación de datos durante la implementación de políticas públicas, con el fin de mejorar el propio proceso y otros futuros

La evaluación de políticas públicas a los efectos de la permanente mejora de la misma y la construcción de evidencias para futuras políticas

La publicación de resultados de evaluaciones con el propósito de registrar aprendizajes

El análisis experto y la consiguiente sistematización en el archivo y publicación de resultados

La integración con organizaciones expertas en políticas informadas en evidencias

Las evidencias se construyen en forma prolongada, sistemática y permanente. Se comenzó diciendo que las evidencias en ciertos ámbitos son limitadas. Así es siempre al inicio de la construcción de un cuerpo de información,

cualquiera sea. Hoy quizás toca al legislador usar cuando sea posible la evidencia, promover la cultura de la PIE y hacer un aporte significativo en la generación de la misma, impulsando las pautas que promuevan su producción y uso sistemático.

Lo que nos mueve

Naturalmente se plantean tres inquietudes.

La primera, es la urgencia en lograr que la evaluación sea un elemento imprescindible para la aprobación de una política pública. Esta será la mejor forma de contar con evidencias para mejorar la propia política y alimentar el cuerpo de lo que funciona o no.

En segundo lugar, que las evidencias se construyan con criterios de calidad. Esto requiere en el origen, que realmente exista la intención de aprender de las experiencias, lo cual implica estar dispuestos a recibir las “buenas y las malas noticias”, aceptar a veces que aquella decisión no funcionó según se esperaba. En la práctica, la construcción de evidencias se paraliza cuando se teme el impacto político de lo que “no funcionó”. En este sentido es fundamental el desarrollo de una cultura de la evidencia y echar a andar la rueda: que lo que no funcione sea un insumo para los próximos pasos. Hablar abiertamente

de evidencias, de datos, de líneas de base y objetivos pretendidos, de lo que se logró y lo que no, de cómo se trabajará sobre lo que fracasó es el mejor antídoto para esa paralización.

Por último, promover por los diferentes canales posibles, el vínculo entre investigadores y decisores de política pública. Esa integración que ya es natural, será más fructífera en la medida que la práctica sea frecuente, permitiendo una cada vez mayor comprensión de ambos procesos por parte de los equipos conformados.



03

Del dicho al hecho, ¿qué tanto trecho?

Por Pablo Riveros

El autor es licenciado en Sociología (Universidad de Buenos Aires), magíster en Políticas Públicas (Universidad Austral) y se desempeñó como periodista acreditado en el Congreso de la Nación, asesor de la Secretaría de Relaciones Parlamentarias de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación y de la Cámara de Diputados de la Nación

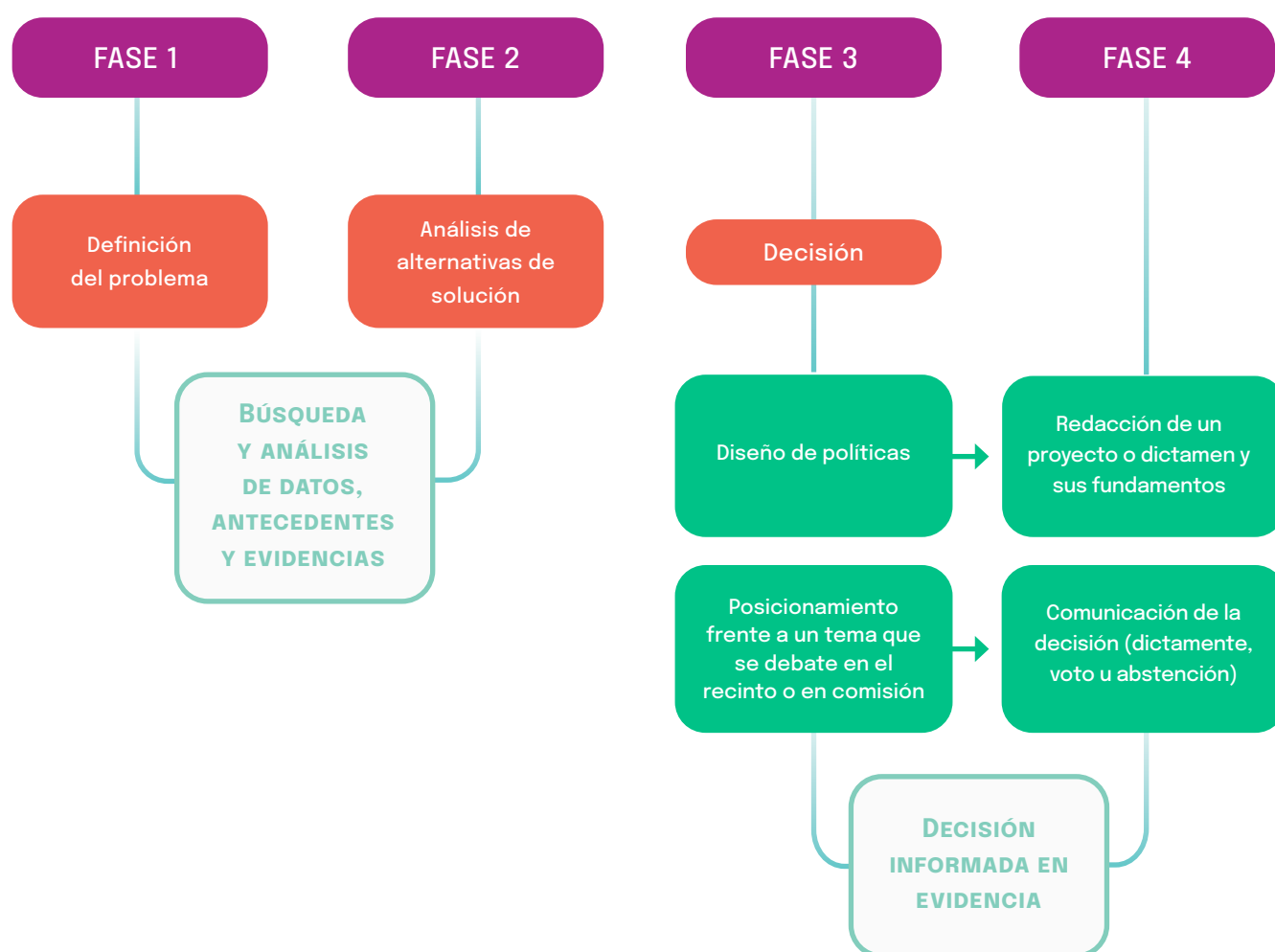
Paso a paso: cómo formular una decisión parlamentaria informada en evidencias

- 01 ¿Cuál es el problema que se quiere empezar a resolver?
- 02 ¿Qué efectos se buscan?
- 03 ¿Qué indicadores permiten identificar la ocurrencia del efecto deseado?
- 04 ¿Qué alternativas de solución existen?
- 05 ¿Es pertinente el uso de evidencias?
- 06 ¿Cómo conseguir las evidencias?
- 07 Las evidencias disponibles, ¿son confiables?
- 08 ¿Cómo usar las evidencias?
- 09 No hay evidencias. ¿Cómo construirlas?

Paso a paso: cómo formular una decisión parlamentaria informada en evidencias

¡Manos a la obra! Llegó el momento de formular una decisión informada en evidencias. Ya sea bajo la forma de un proyecto de ley o resolución, un dictamen de comisión o un voto en el recinto. ¿Cómo hacerlo? ¿Cómo comunicarlo? ¿Por dónde empezar?

El siguiente esquema y lista de preguntas sirven como guía metodológica.



Lista de verificación

- ☒ ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?
- ☒ ¿Qué efectos se buscan?
- ☒ ¿Qué indicadores permiten identificar la ocurrencia del efecto deseado?
- ☒ ¿Qué alternativas de solución podrían existir?
- ☒ ¿Es pertinente el uso de evidencias para informar la decisión?
- ☒ ¿Cómo conseguir evidencias?
- ☒ Las evidencias disponibles, ¿son confiables?
- ☒ ¿Cómo usar las evidencias?
- ☒ No hay evidencias. ¿Cómo construirlas?

1. ¿Cuál es el problema que se quiere resolver?

Preguntas específicas

1. ¿Por qué es un problema? ¿Qué sucedería si el problema continúa en el tiempo?
2. ¿Cuáles podrían ser sus causas?
3. ¿Qué se ha hecho al respecto? ¿Es generado o acentuado por una acción u omisión de política?
4. ¿A qué grupos sociales afecta y de qué manera? ¿Se focaliza en algún área geográfica y momento específicos?
5. ¿Amerita una respuesta por parte de la Legislatura? ¿Qué otros organismos tienen responsabilidad sobre el tema?

Una situación o demanda pueden ser interpretadas de distintas maneras y consideradas o no un problema de política según la ideología, identidad política, género, clase social, edad o profesión, entre otros atributos sociales. La definición de cómo es este problema y por qué lo es, resulta clave porque delimita el margen de lo que debe o no hacerse al respecto y define si es necesario o no el uso de evidencias como insumo para buscar una resolución efectiva.

En este marco, cuánto más completa y precisa sea la descripción y la explicación de las características, magnitud, impacto y posibles causas del problema, más sólida será la justificación de que debe hacerse algo al respecto y mejor preparada estará la Legislatura para incidir en su resolución.

El propio problema, de hecho, puede estar informado en evidencias en el sentido de que puede ser el efecto negativo o el fracaso de una política.

2. ¿Qué efectos se buscan?

Preguntas específicas

1. ¿Cuál debería ser el resultado directo de la política y cómo éste debería impactar en la resolución del problema?
2. ¿En qué plazo temporal podrían darse los resultados e impactos deseados? ¿Bajo qué supuestos?

Al legislarse una política debe tenerse en cuenta la manera en que la Legislatura puede realmente incidir en la resolución del problema. Según cómo sea este problema, algunas políticas podrán impactar de lleno en su resolución, mientras que

otras requerirán mayor tiempo y una cadena de efectos que pueden escapar de su control. En este caso, el objetivo de la política podría ser generar las condiciones necesarias pero insuficientes para que el fin último ocurra.



Precisar el tipo de aporte que puede hacer la Legislatura y la política legislada es útil para evitar falsas expectativas o la promesa de resultados difíciles de cumplir.



En esta tarea, la búsqueda de evidencias de políticas pasadas puede ayudar a predecir los efectos de políticas futuras e informar su diseño para que las decisiones legislativas sean más efectivas y creíbles.

Precisar el tipo de aporte que puede hacer la Legislatura y la política legislada es útil para evitar falsas expectativas o la promesa de resultados difíciles de cumplir.

3. ¿Qué indicadores permiten identificar la ocurrencia del efecto deseado?

Preguntas específicas

1. ¿Es posible comprobar empíricamente la ocurrencia de los resultados e impactos deseados? ¿Qué indicadores podrían utilizarse para comprobar si la política es efectiva, fracasa o tiene efectos indeseados?
2. ¿Existen dichos indicadores? ¿Pueden construirse? ¿Quién podría aportar dicha información?

Una vez que se tiene en claro qué es lo que se espera de la política legislada es preciso determinar la forma de conocer si los efectos buscados ocurren o no, y de qué manera, para que esta no sea un “cheque en blanco”.

Sin este tipo de observaciones, ¿cómo podrían saber la Legislatura y los afectados por el problema si lo que se hizo ha “funcionado”?

Existe un amplio abanico de actores que utilizan indicadores para monitorear y evaluar políticas en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Son de acceso público y la Legislatura puede utilizarlos para justificar y evaluar sus propias decisiones.

4. ¿Qué alternativas de solución existen?

Preguntas específicas

1. Las posibles alternativas, ¿son viables jurídicamente? ¿Se adecuan a la Constitución y leyes vigentes?
2. ¿Existen alternativas igualmente válidas ante el derecho pero con distintos efectos o que produzcan el mismo efecto pero con distintos recursos y recorridos?
3. ¿Qué efectos deseados e indeseados, primarios o secundarios, directos o indirectos podrían tener las alternativas en cuestión? ¿Qué efecto financiero, ambiental, social o de género podría tener cada una?
4. ¿Existen evidencias capaces de informar una alternativa de política frente a otras?

Un problema puede ser abordado y resuelto de distintas maneras. Por ejemplo, con distintos actores, instrumentos jurídicos, tiempos, insumos, o costos y beneficios en términos económicos, políticos, sociales o ambientales. De modo que la elección de la alternativa de política es de carácter estratégico: ¿cuáles son los mejores medios para alcanzar el fin propuesto?

La creatividad, la experiencia, la opinión de especialistas, la búsqueda de antecedentes parlamentarios y de evidencias de políticas pueden

ayudar a construir un mapa de alternativas posibles para resolver el problema en cuestión.

Este análisis comparado, además, refuerza la justificación de la política propuesta y ayuda a los demás a entender por qué el legislador/a decidió cómo decidió. Semejante transparencia puede afianzar la confianza en la Legislatura y las relaciones de representación política, al entenderse que las decisiones políticas no fueron arbitrarias sino encauzadas por el derecho y un análisis de lo que es posible y conviene hacer.

La evaluación prospectiva o ex-ante es el estudio que se realiza para estimar los efectos que podría tener una política en un aspecto específico. En parlamentos de otros países, por ejemplo, se solicita estimar el impacto de las leyes propuestas sobre las finanzas del sector público, el marco jurídico, los grupos sociales afectados por el problema, el ambiente o las mujeres. Estos estudios también son conocidos con el nombre de estimación de impacto, análisis de costo-beneficio, análisis de costo-oportunidad o análisis de factibilidad o viabilidad y sirven para justificar una decisión entre la gama de alternativas posibles.

Semejante transparencia puede afianzar la confianza en la Legislatura y las relaciones de representación política, al entenderse que las decisiones políticas no fueron arbitrarias sino encauzadas por el derecho y un análisis de lo que es posible y conviene hacer.

5. ¿Es pertinente el uso de evidencias?

Preguntas específicas

1. ¿Por qué puede ser pertinente o no el uso de evidencias?
2. ¿Cuáles podrían ser los costos de tomar una decisión sin evidencias?

El derecho parlamentario no obliga a los/las legisladores/as de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires a legislar políticas informadas en evidencias. Por eso, en última instancia, el uso de las mismas depende de una decisión política.

Beneficios de legislar políticas con evidencias

1. Promover la resolución efectiva y eficiente de problemas
2. Prever posibles efectos indirectos e indeseados de políticas
3. Justificar la relevancia, credibilidad y financiamiento de una política
4. Justificar el rechazo de alternativas de política
5. Afianzar la confianza ciudadana en los legisladores
6. Promover una cultura de diálogo democrático basada en argumentaciones informadas empíricamente

Por otra parte, aún cuando existan y sean confiables, existen situaciones en que pueden descartarse el uso de evidencias sobre “lo que funciona” por el hecho de que los valores y el derecho indican que debe actuarse de modo distinto.

Elementos que encauzan la toma de decisiones informadas en evidencias

1. Derechos humanos y fundamentales
2. Mandatos establecidos por el marco jurídico
3. Valores, ideología
4. Experiencias
5. Datos y antecedentes sin rango de evidencia

Proyectos de ley, resolución y declaración: ¿cuál requiere evidencias?

Cualquier tipo de proyecto parlamentario puede informarse en evidencias en tanto y en cuanto plantee una acción para ayudar a resolver o evitar un problema.

A continuación, ejemplos de iniciativas parlamentarias que no suelen requerir evidencias para justificarse:

- Declaraciones de beneplácito
- Designación de funcionarios públicos
- Pedidos de informes al Poder Ejecutivo
- Pedidos de juicio político
- Convocatorias de funcionarios públicos a la Legislatura
- Designación de nombres a sitios públicos, emplazamiento de monumentos y esculturas y aprobación de símbolos oficiales de la Ciudad
- Creación de comisiones o juntas parlamentarias

6. ¿Cómo conseguir las evidencias?

Preguntas específicas

1. Lo que pensamos sobre los efectos de políticas, ¿está basado en creencias o en análisis empíricos?
2. ¿Cuándo y cómo utilizar datos, antecedentes y evidencias de políticas?
3. ¿Quién puede proveer evidencias a la Legislatura?

La búsqueda de evidencias de políticas supone un desafío para cualquier parlamento en la medida en que estos son una casa política, no científica, y que los tiempos de la política no son los mismos que los tiempos de la ciencia.

En este proceso, el/la legislador/a y asesores/as pueden encontrar múltiples ideas acerca de

cuáles son o habrían sido los efectos de políticas actuales o pasadas. En este marco, un primer desafío es determinar si estas ideas son realmente evidencias; es decir, si son razonamientos basados en observaciones o experimentos empíricos o, por el contrario, si se trata de creencias no comprobadas empíricamente.

¿Decisión informada en datos, antecedentes o evidencias?

A la hora de fundamentar el problema y el diseño de política, los/las legisladores/as pueden usar datos, antecedentes de políticas y evidencias de políticas. Los tres permiten argumentar decisiones en base a observaciones empíricas en lugar de tradiciones o creencias personales, y adquieren relevancia porque pueden confirmarse o refutarse. Sin embargo, cada una tiene una utilidad distinta.

Los datos son aquellas categorías de clasificación que permiten describir la realidad, ya sea de forma numérica (cuantitativos) o no numérica (cualitativos). Una política está informada en datos, por ejemplo, cuando fundamenta el problema dando cuenta de la cantidad de personas afectadas, su distribución geográfica o su evolución temporal.

Los antecedentes de políticas son aquellas acciones y omisiones estatales que

tuvieron lugar en el pasado en relación al mismo tema o problema que se pretende abordar. Su utilidad reside en que permiten a la Legislatura entender qué se ha estado haciendo al respecto, tanto a nivel local, regional como internacional, lo cual sirve de inspiración e innovación en la formulación de políticas cuando no existen evidencias locales.

Las evidencias de políticas, en cambio, dan un paso más allá porque permiten atribuir efectos a las políticas. Su utilidad, por ende, reside en que permiten argumentar si una política “ha funcionado”, “no ha funcionado” o “podría funcionar” para resolver efectivamente un problema, explicando y previendo incluso ciertos efectos secundarios, indirectos o indeseados.

Este aprendizaje posteriormente permite fundamentar la continuidad, discontinuidad o expansión de una política.

En esta búsqueda, los/las legisladores/as de la Ciudad poseen hoy dos alternativas. Pueden utilizar datos aportados por otros actores para construir evidencias. O pueden usar evidencias ya construidas por otros, lo que resulta más usual. De hecho, el derecho parlamentario de la Ciudad contempla instrumentos que facilitan esta opción. Por ejemplo, las audiencias públicas, el proceso de doble lectura de leyes, las sesiones informativas, los pedidos de informes y las rendiciones de cuentas de organismos públicos.

Para iniciar la búsqueda de datos, antecedentes y evidencias los despachos legislativos pueden identificar primero el tema de política: salud, educación, transporte, ambiente, etc.. Segundo, precisar si se buscan evidencias de políticas que se aplican en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires “aquí y ahora” o evidencias de políticas que se aplicaron en otros contextos (lugares y tiempos) y que podrían inspirar el diseño de políticas locales.

El primer caso supone trabajar con investigaciones que hayan tomado como objeto de estudio políticas aplicadas en la Ciudad. El segundo, en cambio, supone trascender las fronteras geográficas y temporales en búsqueda de estudios históricos o comparativos sobre políticas similares que se aplicaron en otras provincias, regiones o países.

Dónde buscar datos, antecedentes y evidencias

- CEDOM y Biblioteca de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Auditoría General, Defensoría del Pueblo, Ente Único Regulador de Servicios Públicos de la de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires
- Comisiones bicamerales, Biblioteca y Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
- Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y Poder Ejecutivo Nacional
- Organismos del sistema de ciencia y tecnología, universidades, institutos de educación superior, centros de investigación, organismos internacionales
- Organizaciones de la sociedad civil, sindicatos, cámaras empresarias, agrupaciones vecinales, medios de comunicación.

7. Las evidencias disponibles, ¿son confiables?

Preguntas específicas

1. Las evidencias disponibles, ¿fueron elaboradas con criterios metodológicos rigurosos?
2. ¿Existen otros análisis empíricos que permitan hacer las mismas conclusiones?
3. ¿Se están cometiendo sesgos en la búsqueda y uso de evidencias?

La construcción de evidencias de políticas es un proceso complejo en el que tienen lugar discusiones científicas en torno a qué es y qué no es evidencia, con qué métodos deben construirse, cómo deben interpretarse y si son confiables o no. Aunque la política pueda sentirse ajena a estos debates, se ve afectada por ellos y debe tenerlos en cuenta si quiere promover políticas exitosas y

evitar pagar costos por políticas que fracasan o que promueven efectos indeseados.

Uno de los ejes de este debate es la cuestión de la calidad o confiabilidad de las evidencias, al entender que por la rigurosidad metodológica en que fueron construidas, hay algunas más confiables que otras respecto a lo que informan sobre la realidad.

Algunos criterios para evaluar la de calidad de las evidencias

- Veracidad: confianza respecto a que el conocimiento construido esté fundado sobre lo que se estudia.
- Generabilidad: grado en que los resultados obtenidos pueden generalizarse hacia otros contextos y poblaciones
- Consistencia/auditabilidad: si se pueden auditar externamente los procedimientos de investigación de manera pautada, la génesis de los datos y la documentación.

(2) Para una aproximación a este debate puede consultarse el Capítulo 1 de esta Guía.

Sesgos en el uso de evidencias

Al momento de buscar y analizar evidencias de políticas pueden surgir sesgos y razonamientos incorrectos como los siguientes.

- Sesgo de confirmación: creer que lo que se piensa o se observa en el entorno es válido para generalizarlo.
- Sesgo de selección: usar únicamente las evidencias que favorecen una decisión ya tomada (evidencia basada en decisiones) en lugar de hacer una decisión informada en evidencias.
- Sesgo de positividad: prestar más atención a los efectos positivos de una política que a los negativos
- Falacia de la autoridad: deducir la veracidad del conocimiento del “experto” o “especialista” que lo aporta, en lugar de la calidad de su argumentación e investigación.

Evidencias y participación ciudadana

En ciertas ocasiones, personas o agrupaciones pueden aportar a los legisladores/as conocimiento sobre el efecto positivo o negativo de una política que no fue construido con metodologías rigurosas. Este tipo de evidencias, no obstante, puede ser igualmente relevante en la medida en que permite detectar lo que los diseñadores de políticas no ven y dar lugar posteriormente a investigaciones que permitan comprobarlas y generalizarlas con abordajes de mayor calidad.

8. ¿Cómo usar las evidencias?

Preguntas específicas

1. ¿Cómo usar las evidencias de otros contextos en el “aquí y ahora”?
2. ¿Qué supuestos, interpretaciones y factores coadyuvantes implica la relación causal que sugiere la evidencia utilizada?
3. ¿Cómo integrar la evidencia al diseño de política?

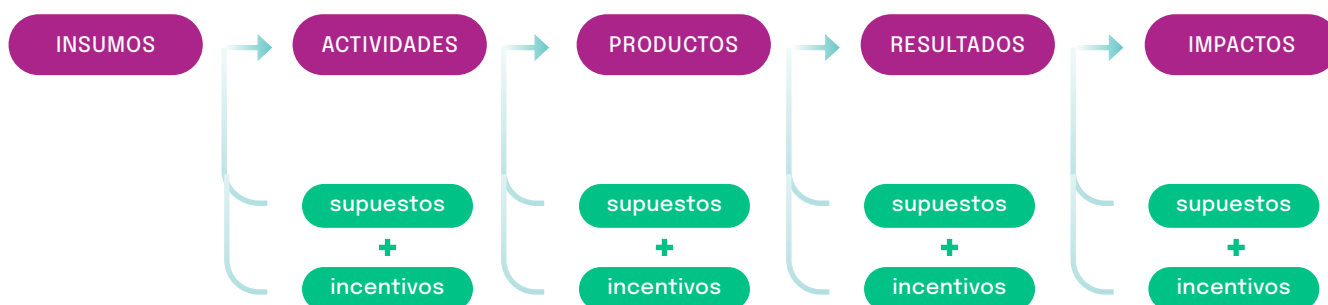
Tener evidencia de calidad no garantiza que la política informada en ella produzca necesariamente los efectos deseados. Esto puede deberse a que la evidencia fue incompleta o mal utilizada; o a que, pese a ella, han surgido situaciones imprevistas (como el cambio en el comportamiento de las personas o problemas en la aplicación de la política) que afectaron el cumplimiento de la relación causa-efecto.

Por tal motivo, es necesario tener en cuenta que la lógica deductiva de las “recetas universales” o la lógica inductiva de las “prácticas recomendadas” para cualquier momento y lugar tampoco garantizan necesariamente buenos resultados.

En primer lugar, para pasar del “funcionó en alguna parte” al “funcionará aquí y ahora” se requiere

precisar bajo qué circunstancias (supuestos, incentivos, factores coadyuvantes) un factor causal produce un efecto deseado, en lugar de hacer generalizaciones y afirmaciones vagas. Es decir, pasar de la aseveración A produce B a una capaz de especificar que A produce B, si solo si entretanto tienen lugar C y D.

En segundo lugar, para aumentar la probabilidad de que dicha relación causal se cumpla es preciso integrarla a la evidencia en una “teoría del cambio” capaz de explicitar cómo se van a obtener los efectos deseados, bajo qué supuestos e incentivos y con qué indicadores empíricos se puede monitorear y evaluar el cumplimiento de la relación causal. Así, la política propuesta deja de ser un simple “regar y rezar” y pasa a ser una planificación racional.



9. No hay evidencias, ¿cómo construirlas?

En cierta ocasiones, es probable que no se encuentren evidencias sobre una política; o que si las hay, sean incompletas o poco confiables. En estas situaciones, la Legislatura puede contribuir a la generación de evidencias incorporando en las políticas que legisla o solicitando a otros organismos el monitoreo y evaluación de políticas. De ser así, no es necesario que los legisladores

diseñen estrategias metodológicas para la construcción de evidencias confiables. Por el contrario, simplemente puede encomendar la creación de registros, sistemas de indicadores o planes de monitoreo y evaluación.

La evidencia construida de esta manera puede finalmente utilizarse para hacer ajustes en las políticas en curso o para informar nuevas políticas.

Referencias bibliográficas

Breckon, J. (2016). Using Research Evidence. A practice guide. London: Nesta y Alliance for Useful Evidence.

Cartwright, N. y Hardie, J. (2012). Evidence-based policy. A practical guide to doing better. Oxford: Oxford University Press.

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. (2022). Reglamento actualizado, marzo/2022. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Mendizabal, N. (2016). “Los componentes del diseño flexible en la investigación cualitativa”. En I. Vasilachis de Gialdino. (Coord.), Estrategias de investigación cualitativa (pp. 65-97). Madrid: Gedisa.

Riveros, P. (2021). Evaluación prospectiva para legislar políticas con evidencia: una estrategia integral para el parlamento argentino. Tesis de Maestría en Políticas Públicas. Buenos Aires: Universidad Austral.



04

Una ola de datos al alcance de la mano

Box, Celeste.

Politóloga e Internacionalista, especialista en Periodismo Económico y magíster en Integración Latinoamericana por la Universidad Nacional de La Plata. Profesora e investigadora de la carrera de Ciencia Política de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Consultora y asesora en Tecnologías de la Gestión Pública.

Si a diario sentimos comodidad a la hora de navegar por Youtube, utilizar Netflix o recibir emails que nos interesan –salvo algunos errores–, no sucede porque YouTube, Netflix o Gmail sean lugares tan cómodos como nuestro hogar. La comodidad sale de una receta, que tiene por ingredientes a nuestros datos y se cuece en sus algoritmos. Es por esto que nos cuesta creer que en la misma plataforma existen universos de contenido que jamás aparecen ni aparecerán en nuestras páginas de inicio.

De esta manera, no usamos esas plataformas, sólo interactuamos con sus algoritmos combinados con nuestros datos. Estamos, por así decirlo, ante un espejo que se comporta según lo que ya hemos hecho allí y presupone lo que nos gustaría del nuevo contenido que tiene (y la mayoría de las veces lo hace muy bien). En ese proceso, se permite introducir algunos elementos fuera del patrón: un lugar cómodo también requiere algo de sorpresa para captar nuestra atención y mantener nuestro interés.

¿Cuál es el truco? Primero, tomar datos de las grandes usinas –es decir, todas y cada una de las personas que usan un teléfono móvil, una computadora o se acercan a un sensor físico en su ciudad–, y, con esos datos, enseñar a las máquinas conductas pasadas para que ellas deduzcan probabilidades de conducta futuras.

La finalidad es sencilla de exponer, y quizás por eso es contundente: la combinación nos permite conocer la realidad de manera más profunda y dinámica, gracias a herramientas más potentes que el conocimiento humano, donde sólo contamos con una percepción limitada y una cognición que no lidia tan bien con una gran escala de información. Los datos y algoritmos son lo que la vista de un águila a nuestros humildes ojos.

Estas técnicas se aplican masivamente a las finanzas, la industria cultural, los diagnósticos médicos, la gestión de ciudades, y un sin fin de espacios más. Es el nuevo mundo en el que vivimos, y se concretó cuando se hizo sencilla la combinación de almacenamiento y estudio

de datos con la posibilidad de que resultase costeable. Hoy poseemos más potencia para obtener conclusiones que no eran humanamente logrables... o siquiera soñables.

Parece ineludible –y muy interesante–, pensar qué podrían hacer estas herramientas por el diseño de políticas públicas y la labor legislativa. La ayuda y los aportes de los datos son sencillos de obtener, el conocimiento que traen es exponencial, y esa potencia no sobraría aplicada a la cosa pública. Más aún si tenemos en cuenta que un aporte de datos y algoritmos no reemplaza enfoques y es articulable con todas las perspectivas de diseño de políticas y las diferentes posturas políticas.

Dada la importancia del diseño de políticas y de la labor legislativa en nuestras vidas, resulta evidente la necesidad de perfeccionarlas y otorgarles más y más herramientas para mejorar su desempeño. Por esta razón, avanzar con ellas desborda el hecho de otorgar aspectos innovadores a la Legislatura, sino que alcanza algo máspreciado, cercano a aspectos de mejora institucional e ineludible valor cívico.

(...) avanzar (con el
diseño de políticas y
la labor legislativa)
desborda el hecho
de otorgar aspectos
innovadores a la
Legislatura, sino que
alcanza algo más
preciado, cercano a
aspectos de mejora
institucional e
ineludible valor cívico.

¿Cómo un equipo de la Legislatura puede usar datos?

Esa ola de datos y algoritmos de la que hablamos puede haber disparado un temor: ¿esto significa que los equipos de trabajo legislativos tienen que programar? ¿O que deben bajar de Internet enormes bases de datos, sin saber bien dónde están?

He aquí tres buenas noticias: la primera, hace a que la magia de los datos no la tiene que hacer el equipo de trabajo legislativo. Aún más: no debe hacerla. La razón reside en que es mejor que el trabajo con datos lo realicen personas que constantemente trabajan con ellos. La segunda buena noticia es que hoy son cada vez más las personas se dedican a esto, y es muy sencillo y accesible encontrarlas. La tercera buena noticia: a falta de una, tenemos tres opciones para obtener conocimiento de los datos.

Una aclaración previa determinante: cada una de estas herramientas produce resultados de diferente alcance, por lo que es importante reconocerlos para saber qué tipo de insumo de trabajo obtenemos de los datos:

La primera, es la analítica de datos. Los especialistas en ella, podrán responder preguntas concretas gracias a explorar hechos a partir de datos con preguntas frecuentes o bien con preguntas que proveen quienes encargan el análisis. Usan muchas herramientas para lograrlo, y sus informes son muy simples de leer, a veces tanto como un simple golpe de vista, porque suelen utilizar visualizaciones muy atractivas.

La segunda, minería de datos. Aquí el trabajo es ligeramente más profundo que en la anterior, ya

que si bien coinciden en la extracción de patrones y relaciones ocultas de los datos, se pueden usar herramientas estadísticas más profundas y complejas. Igual que en la analítica, en ella predominan los datos estructurados, es decir, aquellos que se encuentran dispuestos como una tabla con interminables filas y columnas. Una vez más, sus informes son tan sencillos como en la analítica de datos.

La tercera, la ciencia de datos. Aquí abundan los datos no estructurados, es decir, los videos, las imágenes, los tweets, las respuestas en foros, etc. Aquí los algoritmos son más complejos y los equipos poseen más especialidades. Las herramientas que se utilizan son mayores y más complejas porque responde preguntas amplias, profundas y, muchas veces, estratégicas.

De esta manera, probablemente sea un tipo de herramienta para utilizar en la redacción final de un Proyecto de Ley o una posibilidad para uno o más bloques combinados, con el fin de informarse ante la discusión final de una norma. Por cierto: la complejidad no se refleja en sus informes, que son igual de sencillos y rápidos que en los casos anteriores.

Una recomendación: para las primeras experiencias de hacerle preguntas y escuchar a los datos por un equipo legislativo, conviene empezar por la analítica de datos. Cuando esto sea rutinario y se vea el potencial de la técnica, pues avanzar a la minería es sencillo. Y, cuando el tiempo y las preguntas lo demanden, la ciencia de datos puede dar insumos potentes, estratégicos y muy interesantes.

Aún cuando hemos hablado mucho de tecnología que nos explica con mayor potencia la realidad, esto no sucederá en vacío en la Legislatura. La dimensión política es omnipresente en el más democrático de los tres poderes. Pensemos ahora la articulación entre datos, algoritmos, las discusiones, acuerdos, consensos -intra e interpartidarios-, y toda esa gama de interacciones políticas que suceden a diario en despachos o en la más acalorada Sesión.

En algunos casos, las personas que hacen política piensan que los datos desplazan por completo la política, y que, además, ésta queda reducida a un número que por su sola existencia desploma toda consideración. Algo así como una sola versión de la realidad y, cual veredicto, no hay mucho más para decir ni hacer. Desgranemos esto un poco más:

Los datos combinados con algoritmos nos pueden dar muchos elementos de la realidad que no vemos a simple vista: patrones, relaciones, anomalías. Por supuesto: esto requiere que escuchemos a los datos en lo que tienen para decirnos y no les hagamos decir lo que nunca dijeron.

Con analítica, minería y ciencia de datos, podemos leer informes muy sencillos con respuestas y recomendaciones que nos permiten conocer un fenómeno no tan visible a nuestra vista. Para decirlo de manera sintética: vemos más y mejor la realidad. Claro que esta información permitirá legislar mejor: está en la base de mayor solidez en los argumentos de la discusión legislativa, mejores bases para redactar proyectos y mejores modificaciones a la hora de dar lugar a una Norma.

Este es el reino de las evidencias. Que es el espacio de buscar causas, fenómenos, e indicadores que ordenan la vida que no alcanzamos a ver. Y que, asociado a la labor legislativa, permite que las discusiones dejen los pareceres, la reproducción aggiornada de normas anteriores, de agregar fundamentos sólidos a los pedidos legítimos de

sectores que demandan una normativa y que no poseen recursos para fundamentar esos reclamos en evidencia.

En cambio, el reino de la política no funciona exactamente igual que el de la evidencia basada en ciencia de datos. Más arriba mencionamos que muchas personas dedicadas a la política ven en la evidencia la muerte de la discusión política. Este tipo de razonamiento superpone aspectos que no están en realidad superpuestos. Planteemos la cuestión de una manera dinámica y veamos cómo se concatena la combinación de evidencias con decisiones puramente políticas.

Ante la necesidad de legislar acerca de algún aspecto, será una decisión valorativa que un equipo legislativo decida hacerse de evidencia para mejorar su argumentación y redacción legislativa. Es decir, o bien cree que los argumentos sólidos son valiosos o no lo cree.

En el caso que se decida desestimar la evidencia, encontramos dos casos: la indiferencia completa y la estrategia de forzar datos, lo que alerta a la ciudadanía acerca de la causa real de tal postura. Y esto suele quedar más de manifiesto cuando obliga a reacomodamientos discursivos ante la opinión pública. En el caso que se conciba mejor abrazar la evidencia, una mejor labor y una normativa seria, fundada, favorecerá la vida cotidiana de la ciudadanía.

Solo que la política imprime otra capa de complejidad a esta cuestión: y es la posibilidad de asumir posiciones diversas acerca de la misma realidad/dato, y que no están en la esfera de la tergiversación, sino en el quehacer político mismo. Y no sólo en las posiciones: las diferentes maneras de intervenir en el fenómenos o las consecuencias implícitas de la evidencia, pueden ser abordadas con diferente carga de significados. Veamos esto un poco más en detalle:

Podremos considerar que un país con un 30% de

pobreza, vive una situación pasible de ser mejorada entre otros de sus problemas, o podemos considerar que resulta inaceptable y requiere concentrar toda la labor de gobierno para bajarla -y muchas otras posturas intermedias-. He ahí la primera diferencia ante el mismo dato.

A partir de aquí, la segunda diferencia ante el mismo índice: según el sector político, se desencadenan diferentes medidas de gestión de corte socio-económico que atienden nuestras consideraciones iniciales y son consistentes con nuestros compromisos ideológicos. También es posible que frente a la misma consideración -o una muy similar-, dos o más sectores desencadenan estrategias de intervención diferentes. Pero el 30% de pobreza, pues allí está.

De la misma manera, los análisis de datos que nos muestran patrones o predicen tendencias de comportamiento de grupos y personas. Pues allí está y sólo resta ser intervenido de la manera en que cada sector considere -o bien no considerarlo ni intervenir, que también es una posición-. En esencia, ante la decisión valorativa de apelar a evidencia, las maneras de actuar frente a ella conservan intactos sus grados de libertad. Los datos, sagrados. Las decisiones políticas -y sus costos-, libres.

Con analítica, minería y ciencia de datos, podemos leer informes muy sencillos con respuestas y recomendaciones que nos permiten conocer un fenómeno no tan visible a nuestra vista. Para decirlo de manera sintética: vemos más y mejor la realidad.

Quedarnos con lo fundamental

Veamos los principales aspectos de incorporar la analítica, minería y ciencia de datos a la labor legislativa:

- Mejora significativa en la capacidad de asesoría de los equipos
- Mejora significativa en la toma de posición informada ante la discusión legislativa, y en las declaraciones ante la opinión pública
- Redacción más sólida de proyectos, modificaciones
- Provee criterios explícitos para el análisis de proyectos a lo largo de todo el Cuerpo y de los actores interesados externos a la Legislatura
- Fortalecimiento de la relación de confianza con la ciudadanía con normativas asentadas sobre bases científicas
- Mejor capacidad de interpelación al Poder Ejecutivo para que destine sus diferentes recursos a la instrumentación precisa de la norma.
- Elaboración de discursos político-partidarios sólidos, informados, a la altura de la sociedad informacional en la que vivimos.

Referencias bibliográficas

Jones, H. (2019). Data Science: What the Best Data Scientists Know About Data Analytics, Data Mining, Statistics, Machine Learning, and Big Data – That You Don't. Bravex Publications.

Kelleher, J. y Tierney, B. (2021). Ciencia de Datos. Ediciones UC Chile.

Leek, J. (2015). The Elements of Data Analytic Style: A guide for people who want to analyze data. MIT University Press.

Para seguir leyendo...

Smith, B. (2021). Ciencia de los datos: Consejos y trucos simples y efectivos para aprender ciencia de datos. Edición Amazon Kindle.

Sosa Escudero, W. (2019). Big Data. Breve manual para conocer la ciencia de datos que ya invadió nuestras vidas. Editorial Siglo XXI.

Vance, W. (2020). Guía Completa Para Principiantes Para Aprender los Reinos de la Ciencia de Datos. Joiningthedots Limited.



Otros recursos

Comparar es clave

Nuestra vida cotidiana se desarrolla en un clima naturalmente comparativo. El solo hecho de vivir en sociedad crea una tentación inevitable de comparar. Como seres humanos, todo el tiempo nos comparamos: con otras personas, con nosotros mismos en el pasado, imaginamos cómo seremos en un futuro, comparamos países con otros países, provincias, municipios, nos comparamos en nuestra

vida profesional diaria con otros despachos, etc. Y si no, vamos a la verdulería del barrio y escuchamos a una persona sentenciar “todo tiempo pasado fue mejor”, “a tal partido político le fue mejor en aquella votación”, “tal equipo de fútbol es mejor que el otro”, “tu comida era más rica que la mía”. Comparar, comparar, comparar.

La Comparación

Como vemos, la comparación es parte constitutiva de nuestra vida cotidiana y profesional. Pero ¿qué es comparar? El famoso autor italiano Sartori (1994) dice que comparar implica poner dos o más cosas simbólicamente juntas y asimilar/diferenciarlas en sus límites. Es decir, confrontar una cosa con otra, y ver en qué se parecen y en qué no se parecen (Sartori, 1994: 35).

Y ¿para qué nos sirve comparar? La comparación es un método que tiene la ciencia (uno de los muchos que hay) para comprobar hipótesis, es decir para controlar la verdad de determinadas afirmaciones. Una persona realiza un sinfín de valoraciones y caracterizaciones sobre la realidad, y eso siempre lo hace estableciendo puntos de referencia o líneas básicas para una comparación. Por más que una persona no lo haga explícito, decir que algo es bueno o malo, mejor o peor, más alto o más bajo, siempre tiene un punto cardinal (tácito a veces) como referencia. Comparar nos permite entender mejor una realidad, dado que podemos definirla en base a otras referencias conocidas y ya caracterizadas. Así, comparar con otras cosas nos permite ver varias realidades a la vez, en varios casos, y de tal modo definir la verdad de aquella hipótesis o consideración.

A su vez, en principio, todo es comparable con todo, en algún punto y en base a algún criterio o característica/variable. Todas las cosas, personas o realidades se las puede comparar en base a algo. Cuando dos cosas/personas/realidades son exactamente iguales en todas sus características no las podemos comparar, porque son lo mismo. Entonces, cuando comparamos lo hacemos confrontando dos o más cosas que son muy parecidas en todo, salvo en una cosa (y esa es la que nos interesa conocer y comparar), o lo hacemos tomando dos o más cosas que son absolutamente diferentes en todo, salvo en un aspecto que es el que nos interesa. Esto es lo que

John Stuart Mill definió en 1843 como el método de la similitud y método de la diferencia.

Existen algunos riesgos o errores que una persona puede cometer al momento de comparar. Siguiendo nuevamente a Sartori (1994), hay cuatro. El primero es lo que se denomina parroquialismo. Esto es, crear categorías o conceptos que sólo se aplican a un único caso. Se crea toda una teoría o conjunto de conceptos teóricos y abstractos, que en realidad no hacen más que describir un caso histórico, único y fácticamente irrepetible.

El segundo, clasificar mal lo que uno quiere comparar. Pensar que algo que se estaba analizando era un caso específico de un fenómeno, cuando en realidad era de otro. Y ahí el riesgo es que para intentar mantener ese caso dentro de ese fenómeno (equivocado) se termine poniendo una cantidad infinita de parches que más que explicar, confunde.

El tercer riesgo es el gradualismo. Esto es, que todo lo estudiado sea un grado o cantidad de un mismo concepto, sin establecer diferencias cualitativas o conceptuales entre las cosas. Un mundo sin puntos de corte que clasifiquen el mundo en distintas categorías.

Finalmente, el estiramiento conceptual. Es decir, “estirar” tanto un concepto para que “entren” cosas muy distintas, lo cual hace que no termine significando nada –porque significa todo. (Sartori, 1994: 37-40).

Comparando en un único caso

Generalmente una persona en su vida profesional diaria suele tener en sus manos un único caso sobre el cual trabajar: una provincia, un municipio, un proyecto de ley, un grupo de personas, etc. Pero, por más que estemos estudiando un caso siempre habrá una comparación implícita. Cuando definimos ese caso, lo hacemos en base a caracterizaciones que tienen en cuenta puntos de referencia no dichos: una política pública fue un fracaso/éxito, una provincia es muy corrupta/muy poco corrupta, etc. En estos ejemplos, el éxito/fracaso o el nivel de corrupción se están midiendo en referencia a otras políticas públicas anteriores o a otras provincias. El gran secreto es que siempre comparamos, por más que estemos estudiando un caso o haciendo estadística con miles.

Y ¿para qué nos sirve comparar?
(...) Comparar nos permite entender mejor una realidad, dado que podemos definirla en base a otras referencias conocidas y ya caracterizadas.

Consejos para una buena comparación

Finalmente, siguiendo a Collier (1994) queremos terminar con una lista de buenas prácticas para ser más eficiente al momento de comparar.

- a) Siempre sirve aumentar el número de casos para comparar. Cuantos más casos se agreguen (siempre y cuando no se des controle con decenas/centenas) más se va a comprender un fenómeno porque permite calibrar mejor el entendimiento de la realidad.
- b) Es importante terminar de entender qué estamos comparando. Esto es, focalizar en los casos más comparables -por más que todo siempre tiene un punto de comparación, como vimos antes. Esto va a permitir conocer más y mejor el fenómeno analizado, y ser más eficiente en las comparaciones.
- c) Reducir la complejidad de los casos, al reducir las variables que se tienen en cuenta. Un caso es infinito. Es decir, se lo puede analizar y estudiar desde múltiples puntos de vista. Lo importante es tomar un número reducido de variables de interés y estudiar únicamente esas en nuestros casos.

Referencias bibliográficas

Collier, D. (1994) “El Método Comparativo: Dos Décadas de Cambio”. En G. Sartori y L. Morlino (eds.), La Comparación en Ciencias Sociales, Madrid: Alianza

Giovanni, S. (1994) “Comparación y Método Comparativo”. En G. Sartori y L. Morlino (eds.), La Comparación en Ciencias Sociales, Madrid: Alianza.

Mill, J. S. (2012), Sistema De La Lógica Demostrativa E Inductiva, S/C, Nabu Press.



Evidencias para fortalecer el diálogo con el Poder Ejecutivo

Martín Alessandro.

Licenciado en Ciencia Política (Universidad de Buenos Aires) y Master en Políticas Públicas (University of Maryland, College Park). Profesor de postgrado en las Universidades Austral y Torcuato Di Tella. Consultor de organismos internacionales (BID, Banco Mundial, OCDE, CAF, OMS). Ex Subsecretario de Gestión del Cumplimiento de la Ciudad de Buenos Aires.

(...) si se identifican temas donde exista una oportunidad real de diálogo entre poderes, la evidencia puede tener un rol relevante para fortalecer la calidad de las decisiones.

Puede constituir, también, un mecanismo para mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía y contribuir a una esfera pública más atenta a evidencias y resultados.

El tipo de vínculo entre el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo influye en la calidad de las decisiones de política pública. En la Argentina, a nivel nacional el diálogo entre ambos poderes se caracteriza por un uso limitado de evidencia robusta y por una escasa atención a los impactos de las políticas (Aquilino, Suaya y Frascheri, 2017; Aquilino et al., 2019). Con frecuencia, el foco de las discusiones tiende a centrarse en la asignación de insumos, como el presupuesto, más que en analizar los resultados efectivamente alcanzados por las políticas. Pero este problema no es solo argentino; se replica en los vínculos Ejecutivo-Legislativo en múltiples países y niveles de gobierno.

Como respuesta a este desafío, existe un interés emergente a nivel internacional por establecer prácticas orientadas a fortalecer dicho vínculo en base a evidencia robusta y vinculada al desempeño. En los Estados Unidos, ciertas Legislaturas estatales han incorporado, o planean incorporar, un modelo de gestión denominado “LegisStat”, que tiene este propósito (Feldman, 2022). LegisStat adapta al contexto Legislativo ciertas prácticas de gestión que distintos Ejecutivos de todo el mundo han introducido en años recientes para mejorar la implementación de sus políticas (Behn, 2014). Resumidamente, dicho modelo de gestión se caracteriza por:

- Rutinas sistemáticas de seguimiento de objetivos priorizados de política pública, con participación de las distintas áreas que contribuyen a cada objetivo, en base a metas de desempeño previamente definidas, específicas, y medibles con evidencia de calidad, para así tomar decisiones que optimicen el diseño e implementación de las políticas.

Esta práctica busca atender uno de los desafíos habituales de los Poderes Legislativos en sus interacciones con el Ejecutivo: cómo establecer verdaderos diálogos productivos y útiles para la toma de decisiones. Por ejemplo, puede ocurrir que las participaciones de funcionarios en las Comisiones Legislativas resulten en una sucesión de presentaciones o discursos, sin un debate profundo “de ida y vuelta” que se concentre en los desafíos de las políticas, los determinantes de su éxito, y las posibles contribuciones del Legislativo para potenciarlo. El modelo LegisStat busca evitar las exposiciones fragmentadas y favorecer un diálogo que permita verdaderos aprendizajes accionables sobre lo que funciona (y lo que no funciona) como insumo para el Legislativo en sus roles de producción normativa y de control horizontal entre poderes.

Este enfoque puede adoptarse con algunos simples procedimientos a considerar para las participaciones de miembros del Ejecutivo en reuniones de Comisión:

- Definir con claridad la agenda de la reunión, priorizando los objetivos, programas o proyectos que se buscarán abordar en detalle, para minimizar la dispersión en múltiples asuntos atendidos de manera superficial o inconexa. Incluso pueden definirse tiempos para cada tema, dejando “otros asuntos” para los minutos finales de la reunión.
- Establecer una instancia preparatoria entre los asesores de la Comisión y técnicos del Ejecutivo, para especificar los indicadores de desempeño que se presentarán y discutirán (por ejemplo, utilizando métricas de los planes operativos del Ejecutivo y/o de sus Compromisos públicos). Los asesores de la Comisión deberían analizar los datos de desempeño y remitir a los Legisladores un breve informe con los asuntos que demandan mayor atención (por ejemplo, tendencias generales de desempeño, metas que registran menores niveles de cumplimiento, etc.).
- Acotar los tiempos de exposición de los funcionarios del Ejecutivo y requerir su foco en los temas de la agenda, asegurando suficiente espacio para una discusión sustantiva con los Legisladores.
- Habilitar un formato que favorezca las repreguntas sobre un mismo tema, de manera de profundizar en las causas raíz del desempeño y en las posibles acciones de mejora. Esta indagación en los determinantes del desempeño puede ser clave para aprobar o reformar legislación con evidencia sobre los desafíos prácticos de la implementación de las políticas, según la perspectiva de los responsables por su ejecución.
- Procurar una rutina sistemática y periódica de reuniones, permitiendo un seguimiento de los temas y evitando que las definiciones y acuerdos se diluyan sin accionables inmediatos. Los asesores de la Comisión y sus contrapartes técnicas del Ejecutivo deberían circular una minuta que facilite el monitoreo posterior. Cada reunión debería comenzar retomando los asuntos previamente definidos y verificar su avance.

Establecer este modelo de gestión implica ciertos desafíos y, por lo tanto, una Legislatura interesada en adoptarlo debe ser estratégica en su aplicación. Este enfoque demanda:

Un staff de asesores legislativos capacitados en el análisis de datos de desempeño y con suficiente dedicación a las políticas priorizadas.

Una vocación genuina de diálogo y aprendizaje tanto de los miembros de la Comisión como de los funcionarios respectivos del Ejecutivo. En asuntos de alta controversia política o partidaria este proceso puede ser más difícil; en cambio, en temas de mayor consenso tal vocación puede ser más factible.

La existencia de métricas que permitan medir el desempeño en base a evidencia rigurosa, o la posibilidad de acordar cuáles métricas establecer. En ciertas áreas de política pública, donde existen entregables tangibles del accionar gubernamental, tal cuantificación resulta más sencillo que en otras.

El vínculo Ejecutivo-Legislativo, en todo el mundo, está inevitablemente condicionado por factores políticos y partidarios. Sin embargo, si se identifican temas donde exista una oportunidad real de diálogo entre poderes, la evidencia puede tener un rol relevante para fortalecer la calidad de las decisiones. Puede constituir, también, un mecanismo para mejorar la rendición de cuentas ante la ciudadanía y contribuir a una esfera pública más atenta a evidencias y resultados.

Para que la evidencia sea efectivamente puesta en uso, se requieren procesos de gestión sistemáticos, estructurados, que explícitamente procuren

su incorporación en el acompañamiento a las políticas. A nivel de los Ejecutivos, tales procesos “guiados por datos” son ya conocidos y se vienen replicando en distintos gobiernos (Alessandro, 2020). En los Legislativos, y especialmente en el vínculo Legislativo-Ejecutivo, estos procesos son aún más incipientes. Justamente por ello, son una oportunidad para Legisladores interesados en innovar y experimentar con nuevas prácticas que faciliten el uso de evidencias.

La Legislatura de la Ciudad cuenta con diferentes áreas que pueden proveer información para la construcción de antecedentes.

Referencias bibliográficas

Alessandro, M (2020). Gobernar las ciudades: el rol de los Centros de Gobierno y las Unidades de Cumplimiento (Delivery Units). CAF – Banco de Desarrollo de América Latina.

Aquilino, N., Suaya A., y Frasccheri F. (2017). De qué hablan los Presidentes. La rendición de cuentas desde la reforma constitucional de 1994. CIPPEC.

Aquilino, N., Arena, E., Rubio J. y Scolari, J. (2019). El Jefe de Gabinete de Ministros en el Congreso: aportes para planear, medir e informar sobre la gestión de gobierno. CIPPEC.

Behn, R. B. (2014). The PerformanceStat potential. A leadership strategy for producing results. Brookings Institutions Press, Washington, DC.

Feldman, A. (2022). Applying PerformanceStat to a Legislative Context: Initial Observations From the Launch of LegisStat in New Mexico. The Pew Charitable Trusts' Results First initiative.

El camino para reconstruir antecedentes legales y legislativos. ¡Acá va la receta!

CEDOM - Dirección General Archivo Legislativo y Documentación, Legislatura Autónoma de la Ciudad de Buenos Aires

1. ¿A qué información se puede acceder en el CEDOM?

En el CEDOM se puede, principalmente, consultar la normativa vigente de la Ciudad de Buenos Aires sancionadas por la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires (Leyes, Resoluciones y Declaraciones). También las normas emanadas del Poder Ejecutivo de la Ciudad de Buenos Aires (Decretos de Necesidad y Urgencia, y Decretos) y de sus Ministerios y Secretarías (Resoluciones) y de sus reparticiones (Disposiciones). Asimismo, Acordadas del Tribunal Superior de Justicia y Resoluciones de los órganos que dependen del Poder Judicial de la Ciudad.

Los Antecedentes Normativos de las normas correspondientes a la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires tanto como Ordenanzas y Resoluciones del ex Concejo Deliberante, Decretos del Intendente Municipal, Resoluciones

de las Secretarías y Disposiciones de Direcciones Generales, sean de gobiernos de facto o constitucionales. En caso de facto existen en algunos casos Decretos Ordenanzas.

Las fuentes de las Normas provienen de Actas y Versiones Taquigráficas del Concejo Deliberante, Digestos Municipales, Boletines Municipales y Oficiales y Versiones Taquigráficas de la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires.

El Centro cuenta con una Biblioteca especializada en Derecho Administrativo, Administración Pública, Gobierno local y también Historia de la Ciudad y Patrimonio Urbano.

Finalmente brindamos información de los proyectos presentados en la Mesa de Entradas de la Secretaría Parlamentaria

2. ¿Cómo se construye un antecedente legislativo?

En caso de solicitar información de antecedentes legales de las normas de la Ciudad de Buenos Aires se requiere de los siguientes pasos:

1. Verificar la sanción y publicación de la norma de la que se quiere conocer sus antecedentes.
2. En el caso de Leyes u ordenanzas sancionadas en períodos de plena vigencia constitucional es necesario verificar el o los proyectos que dieron origen a dichas normas, por lo que es necesario conocer el número de sanción. También se procede en caso de Resoluciones, Declaraciones o comunicaciones aprobadas por los cuerpos legislativos.
3. Una vez verificado el número, buscar en la base de datos correspondiente a Proyectos (tanto del ex Concejo Deliberante o Legislatura de la Ciudad) para identificar el o los que dieron origen a la norma sancionada.
4. El texto del proyecto puede no coincidir con el texto definitivo de la norma, por lo que se debe consultar el Despacho de la Comisión que propone el texto al cuerpo para su tratamiento. Tener en

cuenta que hay proyectos que se tratan sobre tablas y no cuentan con despacho de comisión.

5. Un antecedente a tener en cuenta también son los fundamentos de los proyectos ya que los mismos pueden contener información de antecedentes bibliográficos o de legislación comparada que refuerzan el sentido del proyecto a tratar.
6. Las leyes pueden sufrir vetos parciales o totales, en esos casos tener en cuenta el Decreto del Poder Ejecutivo que lo produjo porque allí estará el fundamento de la medida. Hay que verificar si se acepta el veto por la Legislatura, si se propone la sanción definitiva (dos tercios de los miembros de la Legislatura) o si puede que quede así y no sea Ley.
7. Asimismo, el articulado de la norma tiene normas que afectan en forma expresa a otras normas (modificación, derogaciones parciales o abrogación) que también pueden servir para conocer antecedentes de las normas. En estos casos se procede como se indicó hasta la fecha para conocer estos antecedentes.
8. De la misma manera la norma puede sufrir modificaciones derogaciones parciales o su abrogación, lo que también sirve como referencia de estas. Se reitera que se procede como lo indicado en la última parte del punto anterior.
9. En caso de tratarse de normas aprobadas en períodos de facto no se puede consultar por sus antecedentes atento a que no hay proyectos disponibles en el CEDOM. Se procede de la misma manera que los puntos 6) y 7) con respecto a las acciones afectadas en la vigencia de estas.
10. Con respecto a las normas emitidas por el Poder Ejecutivo de la Ciudad y sus ministerios y reparticiones tampoco existen los antecedentes en nuestras bases de datos, También se procede como los puntos 6) y 7) por las acciones afectadas. Lo mismo implica para la Normativa emanada por el Departamento Ejecutivo y sus reparticiones de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires.

3. Canales para acceder a la información

Para consultar lo descrito en los antecedentes legales se puede contactar de la siguiente manera:

PRESENCIAL

En nuestra oficina en Hipólito Yrigoyen 502 P.B

POR CORREO ELECTRÓNICO

infocedom@legislatura.gov.ar

TELEFONICAMENTE

011 4338-3001/3204/3203

PÁGINA WEB

www.cedom.gob.ar

Algunos servicios que tiene la Legis para ayudarte

Biblioteca Esteban Echeverría, Legislatura De La Ciudad Autónoma De Buenos Aires

La Biblioteca Esteban Echeverría, creada en 1884, tiene las siguientes funciones principales:

- Custodiar, acrecentar, preservar y conservar su patrimonio documental.
- Asistir a usuarios/as internos/as y externos/as para la obtención de información.
- Generar un espacio adecuado para la investigación, producción y difusión de conocimientos, libre de violencias.
- Organizar servicios que contemplen las diversas necesidades de información de la comunidad.
- Garantizar a todas las personas que consulten el pleno acceso a la información pública.
- Respalda la labor del Poder Legislativo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Ser enlace con otros centros de documentación, archivos y, por supuesto, bibliotecas.
- Llevar a cabo búsquedas de material a pedido de las personas usuarias.

Asimismo, cuenta con los siguientes servicios:

- **Catálogo en línea:** material digitalizado a texto completo para consulta remota. Busca facilitar el acceso al acervo bibliográfico a través de un motor de búsqueda con múltiples opciones (materias, autoría, título, editorial), la incorporación de resúmenes del contenido y la versión digital, de acuerdo con parámetros legales (ley 11723).
- **Referencia anticipada e interfaz con módulo de Consultas Parlamentarias:** se realiza una lectura de los proyectos de LEY que se publican en ese buscador y se adjuntan sugerencias bibliográficas de manera de facilitar el apoyo a la tarea de elaboración de leyes.
- **Investigaciones:** el sitio web de la Biblioteca (www.biblioteca.gob.ar/www.biblioteca.legislatura.gov.ar) cuenta con un espacio para subir trabajos de investigación, papers y artículos académicos que traten sobre temas inherentes a la Ciudad de Buenos Aires.
- **Ley Clara:** la Biblioteca analiza textos de leyes sancionadas por la Legislatura y presenta una versión para lectura fácil con: buscador propio, enlace a la ley original, ilustración y bibliografía asociada.

En la actualidad la Biblioteca Esteban Echeverría cuenta con rango de Dirección dentro de la Dirección General de Asuntos Culturales y Patrimoniales. Cuenta con salas de consulta y referencia abiertas a la comunidad, lo cual la convierte en una Biblioteca no sólo parlamentaria, sino también pública.



Legislatura

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

