

ALICE M. RIVLIN: *Systematic Thinking for Social Action*
(The Brookings Institution. Washington, D. C.), 1971.

Introducción

Alice M. Rivlin, secretario adjunto de Planificación y Evaluación en el Departamento de Salud, Educación y Bienestar de los Estados Unidos durante la presidencia de Johnson, examina en este libro las contribuciones del análisis sistemático en la toma de decisiones del Gobierno en relación a los llamados programas sociales: Educación, salud, formación profesional y redistribución de la renta.

Rivlin trata de determinar qué tipo de decisiones se han basado con éxito

en el análisis sistemático, en qué casos no ha sido útil esta aproximación y qué se debería hacer para aumentar su utilidad.

Hasta ahora los analistas probablemente no han conseguido nada más que descubrir la complejidad de los problemas sociales. Rivlin explica cómo dentro del marco del PPBS los analistas ofrecen a cada secretario una idea más elaborada y clara de qué recursos está utilizando el departamento, en qué se está gastando y para quién son los beneficios o resultados de cada programa.

El progreso conseguido por los analistas es especificado por Rivlin en cuatro proposiciones:

1. La identificación y medida de los problemas sociales en nuestra sociedad han mejorado considerablemente.

2. El análisis sistemático ha enriquecido el conocimiento de la distribución de los costes y beneficios iniciales en los programas de acción social.

3. El progreso en la comparación de los beneficios ocasionados por programas alternativos ha sido pequeño.

4. Poco se sabe sobre cómo aumentar la eficacia en los servicios sociales.

Cada una de estas proposiciones es discutida en sucesivos capítulos del libro. Los dos últimos apartados del mismo analizan las posibilidades de las técnicas de experimentación social y su utilidad para mejorar la eficacia de los servicios sociales, y la necesidad de aplicar el principio de responsabilidad para asegurar dicha mejora.

¿Quiénes son beneficiados y quiénes perjudicados?

Esta es una de las primeras preguntas que debe plantearse el decisor. Los programas sociales deben basarse inicialmente en preguntas tales como: ¿Cuánta gente es pobre?, ¿Quiénes son?, ¿Dónde están?, ¿Por qué son pobres?, ¿Quién tiene mala salud?, ¿Quién no está recibiendo tratamiento?, etcétera.

La distribución de los problemas sociales es ahora mucho más conocida gracias a la aplicación del análisis sistemático. Esto ha sido posible debido a dos factores: La mejor y mayor utilización de las técnicas de muestreo y el increíble aumento en la capacidad de proceso de datos gracias a los computadores.

Uno de los ejemplos que A. Rivlin presenta para ilustrar la utilidad del análisis de la distribución de los costes y beneficios de los programas públicos está basado en el debate que precedió al plan Nixon de asistencia familiar. El dilema consistía en mejorar una serie de programas no coordinados de compensación de desempleo, seguridad social por pérdida de rentas en caso de jubilación, enfermedad, fallecimiento y asistencia pública en general, o en sustituirlos bien por un impuesto negativo sobre la renta o bien por un subsidio familiar en función del número de hijos e independientemente del nivel de renta.

La coincidencia de esta reforma con la escalada de gastos presupuestarios consecuencia de la guerra del Vietnam (1967) provocó severas limitaciones presupuestarias, descartándose la tercera posibilidad, subsidio en función del número de niños, por ser extremadamente costoso y no responder a criterios redistributivos.

La propuesta final se inclinó por un nuevo programa federal basado en un impuesto negativo sobre la renta de cobertura amplia, nivel garantizado de renta y tipo impositivo moderado. La razón principal de esta decisión fue la prioridad dada al objetivo de reducir disparidades entre los estados ricos y pobres del país.

Una vez tomada esta decisión básica, llegó la hora de que los analistas estimasen sistemáticamente los costes y el tipo de familias afectadas positivamente por las diversas alternativas programadas. Tres variables, ya mencionadas, diferenciaban a éstas: Nivel de renta garantizada, tipo impositivo y cobertura.

Se pidió a los analistas que estimaran los costes y beneficios bajo cada uno de los planes alternativos. La

comparación debería reflejar los costes, la eficacia reduciendo la pobreza, los efectos en la motivación al trabajo y formación de la familia y otros factores que permitieran tomar una decisión bien informada.

Desde un principio se advirtió la escasez de medios adecuados para responder estas preguntas con rigor científico. Era necesario la elaboración de un modelo de comportamiento de la población afectada que permitiera estimar o simular los efectos de cada alternativa.

En este sentido, A. Rivlin marca tres pasos consecutivos que debieron de haberse dado con el fin de contestar las preguntas mencionadas. Primero, computarizar las características principales de una muestra representativa de familias de baja renta (tamaño, sexo del cabeza de familia, renta según la fuente, estado en activo o desempleado y otras características relevantes). Esta primera fase permitiría estimar los costes y beneficios de cada plan alternativo, suponiendo que la composición de la familia y la motivación y comportamiento con respecto al trabajo de sus componentes no cambiara como consecuencia del programa de ayudas.

Un segundo paso requeriría, por lo tanto, estimar la respuesta de la unidad familiar en términos de cambios en el comportamiento humano, familiar y profesional. El resultado de estas variaciones debería de tenerse en cuenta en las estimaciones de costes y beneficios.

Por último, se debería también incorporar al modelo los efectos de cada alternativa en la formación humana y mejora en la salud de las familias.

Aunque los analistas trabajaron a conciencia, no pudieron copar con las

dificultades de la primera fase. La escasa y fragmentada disponibilidad de datos hizo necesaria la recogida de datos primarios mediante la técnica de muestreo.

Rivlin adelanta una propuesta desarrollada posteriormente, advirtiendo la necesidad de aplicar la experimentación sistemática para poder alcanzar las fases segunda y tercera.

¿Qué alternativa ofrece el mejor resultado?

En este capítulo Rivlin muestra la gran dificultad con que se enfrenta el analista cuando se trata de comparar programas que responden a diferentes objetivos. La decisión ahora requiere tener en cuenta que los programas a comparar persiguen resolver distintos tipos de problemas sociales: educación, salud, etcétera.

El analista debe, primero, identificar objetivos y elaborar las medidas necesarias que permitan captar el progreso conseguido hacia su consecución, y segundo, encontrar un medio para comparar los beneficios nacionales debidos a la consecución gradual de los objetivos.

Uno de los principales problemas con que se encuentra el analista al evaluar los programas públicos de acción social es la ausencia de objetivos definidos y medibles. Sin embargo, opina Rivlin, aunque no hay un acuerdo generalizado sobre los objetivos finales, sí existe dicho acuerdo con respecto a la dirección del cambio a producir por el programa. El verdadero problema radica en la importancia relativa de los objetivos planteados.

Todo decisor acepta como objetivos el conseguir un mayor nivel de salud y educación, el disminuir la pobreza, etc. Los indicadores a utilizar pueden

ser generalmente aceptables, al menos con respecto al signo o sentido del cambio deseado. El problema fundamental, sin embargo, se presenta a la hora de determinar el orden de preferencia al perseguir objetivos. En otras palabras, qué objetivos serán rechazados con el fin de permitir alcanzar otros considerados prioritarios. Por lo tanto, la gran dificultad radica en asociar pesos relativos a cada uno de los objetivos, de tal manera que los recursos escasos del Estado puedan ser asignados racionalmente.

Con el fin de ilustrar esta dificultad, Rivlin discute y compara programas sociales de salud y educación. La inexistencia de precios de mercado y la dificultad de estimar un precio equivalente, cuantía que el beneficiario pagaría si el servicio fuera ofrecido en el mercado libre, son características propias de la aplicación del análisis coste-beneficio de los programas sociales.

Si bien lo más sencillo para el analista es identificar y medir los futuros aumentos de renta ocasionados por cada programa, esto es, considerar el aumento en la renta nacional como el objetivo principal, no puede ni debe ignorarse que el ciudadano, beneficiario de los programas sociales, tiene otros valores más allá del simple aumento de renta.

Aunque la introducción de estos valores en el modelo de análisis no imposibilita la estimación de los beneficios de los programas sociales, el grado de dificultad es considerable y justifica, según A. Rivlin, un análisis en términos físicos más que monetarios.

No se trata de rechazar el análisis coste-beneficio. Únicamente se rechaza el enorme e ineficiente esfuerzo a realizar por los analistas al tratar de hacer medible en términos

monetarios los beneficios de los programas sociales. Este esfuerzo es únicamente justificable cuando se trata de analizar programas de inversión de capital destinados a aumentar la renta futura, por ejemplo, la construcción de una presa.

¿Cómo ofrecer servicios efectivos?

Si el análisis sistemático no ha sido muy útil comparando programas de distinto tipo, podría esperarse que si lo fuera al comparar programas que persiguieran un mismo tipo de objetivo. La respuesta es negativa. Por ahora los análisis realizados no han podido ofrecer una información útil que permita comparar la eficacia de los distintos métodos dentro del campo de la educación o de la sanidad, etcétera.

Según Rivlin, la responsabilidad del poco progreso realizado no recae únicamente en los analistas. Existe una considerable escasez de datos e información en general. Las nuevas técnicas y métodos no son puestos a prueba de una forma sistemática de tal forma que su eficacia pueda ser evaluada. Hasta que no se planifiquen y organicen los programas teniendo en cuenta que posteriormente tendrán que ser objeto de una evaluación sistemática, el analista no podrá ofrecer tampoco ningún resultado útil y oportuno para el decisor.

A. Rivlin analiza las evaluaciones llevadas a cabo en el sistema educativo de los Estados Unidos desde mediados de la década de los sesenta y concluye que muchos de los errores cometidos en este campo son similares en programas de salud y otros servicios sociales:

- La mayoría de las evaluaciones se basaron en observaciones en un solo instante. No se midieron las variaciones temporales, ni se dio

tiempo a que cuajara dicha variación.

- El grado de validez de los *test* utilizados ha sido, por diversas razones, muy inferior a lo deseado.
- Las proxi-medidas utilizadas no eran todo lo relevante que podía esperarse.
- Es posible que las diferencias naturales de las variables independientes hayan sido muy pequeñas como para ofrecer la variabilidad requerida para establecer un grado de causalidad significativo. Esto ofrece un argumento en favor de experimentos sistemáticos.

¿Es posible descubrir qué programa funciona?

A. Rivlin contesta afirmativamente a esta pregunta y recomienda la utilización de la experimentación sistemática como técnica o estrategia para descubrir la eficacia de los programas. Esta nueva técnica requiere dar los siguientes pasos: 1), identificación de nuevos métodos alternativos de producción de un bien o servicio público; 2), prueba de los métodos en distintos lugares y bajo diferentes condiciones sistemáticamente escogidas, y 3), evaluación y comparación de los resultados. La validez de la comparación depende del diseño experimental y de los controles que el analista prevea.

El ejemplo clásico de experimentación sistemática aplicable a programas sociales es el conocido por el nombre *New Jersey Negative Income Tax*.

A mediados de los años sesenta se inició un duro debate en los Estados Unidos que ponía en entredicho el «sistema de bienestar», asistencia pública o ayudas sociales entonces

existentes. El tratamiento recibido por las familias beneficiarias del sistema existente no era homogéneo, dependiendo principalmente de la localización geográfica de la familia y del sexo del cabeza de familia. Las diferentes circunstancias provocaban movimientos migratorios y abandonos de familia con el fin de mejorar los beneficios recibidos o reunir las condiciones requeridas por el sistema.

Análogamente, añade A. Rivlin, estaba claro que el sistema existente proporcionaba poco incentivo al trabajo, debido a los altos tipos impositivos marginales aplicados a las rentas propias de las familias beneficiarias.

A fin de resolver estos problemas, se propusieron varios programas alternativos, entre ellos un impuesto negativo sobre la renta. Las opiniones contrarias a esta nueva estrategia para acabar con la pobreza argumentaban que la implantación del impuesto negativo reduciría la oferta de trabajo.

En vista de la importancia del tema, la Oficina de Oportunidad Económica del Gobierno Federal de los Estados Unidos decidió llevar a cabo un experimento sistemático para evaluar y contrastar el efecto de diversas variantes de un impuesto negativo sobre la renta.

El diseño del experimento estuvo muy condicionado por limitaciones presupuestarias y administrativas. Se decidió por esta razón analizar una muestra concentrada en unas cuantas localidades y escoger las familias sustentadas por un varón de edad comprendida entre los dieciocho y los cincuenta y ocho años. Como localidades se escogieron las áreas pobres de varias comunidades urbanas: tres en New Jersey, otra en Scranton y una última en Pennsylvania. Estas dos últimas con el fin de equilibrar la muestra

elegida, ya que pecaba de sobrerepresentación de minorías negras y porto-riqueña en contra de familias blancas.

En conjunto se delimitaron ocho combinaciones diferentes de niveles de renta garantizadas y tipos impositivos. Un grupo de control quedaría también dentro del experimento, pero sin ningún tipo de tratamiento.

La duración prevista del experimento fue de tres años.

Tras un año de experimentación los datos no revelaban ninguna diferencia estadísticamente significativa entre el comportamiento de las familias sometidas a tratamiento y las pertenecientes al grupo de control. (Aunque por motivos temporales no queda reflejado por A. Rivlin, el resultado fue el mismo al cabo de los tres años.)

Sin embargo, existen ciertas críticas que no permiten sacar conclusiones definitivas del experimento: 1), los participantes sabían que su situación de privilegio iba a durar sólo temporalmente; 2), las familias escogidas podían estar afectadas por el hecho de sentirse observadas (*Hawthorne effect*), etcétera. Estos hechos suponían una amenaza para la validez de las comparaciones entre los distintos comportamientos de las familias.

El argumento en favor de la experimentación sistemática es claro: ofrece una información indispensable para mejorar la eficacia de los servicios sociales.

El sentido común nos advierte de la necesidad de probar primero a pequeña escala el programa que, si efectivo, deba implantarse a nivel nacional.

Existen, sin embargo, ciertos inconvenientes, que Rivlin describe con claridad:

1. Problema ético. ¿Es éticamente aceptable que se experimente arries-

gando la vida de seres humanos? El experimentar un nuevo sistema de organización de los servicios de salud puede ocasionar un mayor índice de enfermedades o incluso muertes. Un nuevo sistema educativo aplicado a niños en los primeros años escolares puede tener daños en la formación de años posteriores.

La inclusión de un individuo en un experimento puede ser, por lo tanto, un problema ético y, por razones análogas, su exclusión también puede serlo. El tratamiento privilegiado de un nuevo servicio no puede ser denegado a un individuo o grupo de individuos por razones de cubrir exigencias de métodos estadísticos.

2. Problemas políticos. Es necesario un cierto grado de apoyo político que permita llevar a cabo un buen diseño experimental. Un experimento válido requiere que los individuos o unidades de análisis se asignen a los grupos de tratamiento o control de forma aleatoria. Esta regla de asignación es difícil de explicar al público y puede ser atacada en favor de otros criterios de selección.

3. Problemas de honestidad al informar sobre los resultados del experimento. A nadie le gusta fracasar y menos en la consecución de un programa que esta justificando la existencia de su entidad pública. Es evidente que el administrador de un programa en experimentación no debería realizar también las funciones de evaluador. Una evaluación independiente y un riguroso sistema de supervisión deberían evitar serios abusos.

4. Problemas técnicos. ¿Es posible repetir los experimentos un número de veces suficiente para alcanzar el grado requerido de validez externa o generalidad? ¿Están los resultados del experimento amenazados por factores no

controlados en detrimento de la validez interna?

5. *Hawthorne effect*. Los individuos escogidos son conscientes de formar parte de un experimento y estar bajo observación.

6. El comportamiento de los participantes de un experimento a pequeña escala puede diferir de otro a gran escala o de la implantación nacional del programa definitivo. Esto es debido a que el comportamiento de la gente depende del comportamiento de sus vecinos y de la naturaleza y características del entorno en general.

7. Problema temporal. Muchos de los efectos relevantes, consecuencia de un experimento, no aparecen hasta después de transcurrido un cierto periodo de tiempo, que no tiene por qué coincidir con el final de la ejecución del experimento.

A. Rivlin termina este capítulo con un párrafo favorable a la experimentación sistemática como estrategia a seguir por el Gobierno Federal para mejorar la eficacia de los programas de acción social. La estrategia no es fácil ni barata, ni nos va a ofrecer como resultado unas reglas o principios de aplicación universal en la organización de los servicios sociales. El proceso de experimentación deberá ser continuo para permitir que la organización de los programas públicos sea adaptable geográfica y temporalmente a las nuevas condiciones del entorno.

¿Qué significa responsabilidad?

El descubrimiento de un nuevo método más efectivo en la prestación de un servicio público no es suficiente. Es necesario preparar un sistema de incentivos que motive la necesidad de eficacia. Un sistema de premios y penalizaciones debe de establecer un

criterio claro y predecible de responsabilidad.

A. Rivlin presenta tres modelos: descentralización, control comunitario y mercado, para resolver el problema de los incentivos. Ninguno de ellos es perfecto o autosuficiente y todos dependen del uso de mejores medidas de eficacia, del intento sistemático de nuevos métodos y de la publicidad de los resultados.

El primero supone el desglose de la unidad central en unidades más manejables. El país (USA), según Rivlin, es muy grande y complejo, y los programas sociales son muy complicados como para ser administrados desde Washington.

Con el fin de controlar el uso de los fondos transferidos a las unidades periféricas, asegurando la eficaz prestación de los servicios, se hace necesario establecer un sistema de responsabilidades en términos de *outputs*. Los administradores deben tener libertad en la gestión del programa, asignando, según su propio juicio y bajo su propia responsabilidad, los recursos humanos, físicos y financieros.

El problema radica en cómo implantar el sistema de responsabilidad. Para ello es necesario disponer de unos objetivos claros y unas medidas objetivas y concretas de éxito. Si no se realiza un verdadero esfuerzo para desarrollar un sistema de medidas de actividad y se utilizan éstas como incentivo, es difícil esperar que un proceso descentralizador proporcione mayor eficacia.

El segundo modelo, control comunitario, supone considerar a los beneficiarios de los programas sociales una parte activa de los mismos. La idea principal es hacer a los administradores del programa directamente responsables frente a los beneficiarios.

De nuevo el problema radica en el sistema de objetivos y medidas de éxito.

Un último modelo, el mercado, es en el fondo una forma extrema de descentralización. El control es ejercido por el consumidor como último beneficiario del bien o servicio adquirido. Independientemente de las conocidas imperfecciones del mercado, se presenta aquí un problema más complicado que en los modelos anteriores. Según Rivlin, resulta difícil pensar en padre de familia cambiando a sus hijos de un colegio a otro hasta encontrar uno que le guste, o a un paciente tanteando cirujanos. El consumidor se mueve dentro de unos niveles altos de ignorancia. De nuevo es necesario elaborar un sistema de medidas de actividad que permita a los consumidores elegir racionalmente.

Por lo tanto, no importa quien tome las decisiones: Gobierno central, estatal o local, comunidad de beneficiarios o consumidores, la eficacia del sistema depende básicamente en el proceso de medición.

Rivlin propone que, en cualquier caso, la medida a utilizar debe reflejar la multiplicidad de objetivos. Con este fin lo mejor es utilizar un índice que

contenga todos los atributos relevantes. Asimismo, las medidas deben ofrecer información no en términos absolutos, sino relativos con respecto al tiempo. El cambio positivo en el tiempo evidencia mayor eficacia que cualquier medida absoluta. Por último, las medidas a utilizar deben reflejar el grado de dificultad del problema, pues el sistema de incentivos debe tener en cuenta los logros en términos relativos.

Rivlin termina manifestando la necesidad de que los analistas den prioridad al desarrollo y mejora de las medidas de actividad hasta ahora utilizadas. En el campo de la educación es necesario ir más allá de los *test* estandarizados y utilizar medidas más sensibles y menos desviadas culturalmente que reflejen no sólo la habilidad intelectual de los niños, sino también su creatividad, autoestima y entusiasmo por aprender. En cuanto a la salud es necesario superar las medidas convencionales de mortandad y hospitalización y utilizar medidas que reflejen salud y vigor. En el terreno de la pobreza, la medida no debería ser únicamente la renta, etcétera.

EDUARDO ZAPICO GOÑI
INAP, agosto 1983