

HACER VIABLE LO NECESARIO EN UN TIEMPO HOSTIL A LA EVIDENCIA

“¿Por qué algunos países –se preguntaba en un [artículo de 2006](#) **Alberto Alesina**, profesor de Economía en Harvard- implementan reformas económicas con relativa prontitud y rapidez, mientras que otros las retrasan, dejando que se acumulen costes significativos?”. En un sentido análogo, y refiriéndose a nuestro país, **Juan Francisco Jimeno** constataba en un [post más reciente](#) cómo **reformas estructurales más necesarias que nunca parecen también menos políticamente viables que nunca**. Ambas reflexiones nos conducen, desde el territorio donde se dilucida cuáles serían las decisiones colectivas más convenientes en un contexto dado, a aquel donde lo que está en juego es la efectividad de esas decisiones. O, lo que es lo mismo, desde el diseño de las políticas públicas al de su “economía política”, esto es, el estudio de los factores y procesos que hacen posible su implementación.

Las reformas importantes involucran estrechamente a la economía y a la política. En una [definición bastante conocida](#), **Sarah Collinson** se refiere a la economía política como “la interacción de la política y los procesos económicos en una sociedad”. Se trata de una imbricación profunda que no puede ser ignorada por quienes pretenden cambiar el statu quo en cualquier entorno social. Lo expresaba así **Alejandro Foxley**, académico y exministro chileno: “los economistas no solo necesitan conocer modelos económicos, sino también entender la política, los intereses, los conflictos, las pasiones: la esencia de la vida colectiva”.

Pocos pondrán en duda que, en nuestro país, la fiscalidad, el empleo, las pensiones, la educación o el sector público son, entre otras, áreas de política pública donde arrastramos importantes asignaturas pendientes. Y, sin embargo, el sistema político parece incapaz de metabolizar estos retos y afrontarlos, impulsando reformas que nos sitúen en mejores condiciones para ganar el futuro. Esta incapacidad no se debe, la mayoría de las veces, a la falta de evidencias. **La enorme disponibilidad de datos y tecnologías analíticas que caracteriza a nuestro tiempo favorece más que nunca la fundamentación empírica de los diagnósticos y las respuestas**. Por eso, no es raro que se cree entre los expertos un alto grado de consenso. Y a veces este consenso sobre lo que debiera hacerse se extiende incluso a los actores políticos, en especial cuando interactúan fuera de foco, no mediatizados por la atención de medios y redes.

Sería, en España, el caso de la educación, si atendemos a lo que **Toni Roldan y Antonio Cabrales** exponen en un reciente [“policy brief” de EsadeEcPol](#). Su motivación para escribirlo –declaran los autores- “...emerge de la constatación de que los consensos existentes sobre reformas educativas entre partidos políticos y en la comunidad educativa son mucho más amplios y transversales de lo que se visibiliza en el debate público”. Basándose en un [trabajo de 2018](#) de **Lucas Gortázar**, presentan una nutrida lista de retos básicos de nuestro modelo educativo, sobre los cuales la Subcomisión del Congreso de los Diputados para un Pacto Educativo llegó, tras 18 meses de trabajo y 80 comparecencias, a consensos “tanto en el diagnóstico de las enfermedades como en las soluciones”. Pese a ello, la intención de lograr sobre estas bases un pacto político quedó, una vez más, frustrada.

¿Por qué, ni siquiera cuando existe un consenso significativo sobre las evidencias y lo que estas significan, acaban siendo los cambios implementados? Una respuesta genérica e intemporal a esta cuestión nos remitiría a la **considerable autonomía con que el proceso político se distancia a menudo del conocimiento experto**, fenómeno bien conocido por la producción académica especializada. Ahora bien, si nos aproximamos a los entornos sociales en los que

hoy en día se elaboran y adoptan las decisiones de los gobiernos, encontraremos claves que añaden un plus de dificultad a esa conexión entre evidencias y política.

Por una parte, la incertidumbre que caracteriza al tiempo actual induce a buscar seguridad y alimenta la receptividad de las personas y los grupos sociales a las respuestas simples y falsamente tranquilizadoras a los problemas. Por otra, el aumento de la desigualdad tras la gran recesión ha fracturado las sociedades y fomentado el victimismo y la desconfianza hacia las élites políticas. Además, las externalidades negativas que configuran el lado oscuro de la disrupción tecnológica, a las que nos referíamos [en esta entrada](#), han extendido en muchos el temor al futuro. Esta combinación de percepciones sociales ha creado el caldo de cultivo para la **expansión de la polarización política y el populismo en los sistemas de gobernanza pública**.

Pierre Rosanvallon, en su [último libro](#), brillantemente glosado por **Rafael Jiménez Asensio** en un [post reciente](#), argumenta que el populismo no se expresa solamente en los puntos extremos de la derecha y la izquierda del espectro político, sino que adopta una configuración transversal que afecta a la misma forma de hacer política. En alguna medida, la apelación al pueblo frente a las élites y los expertos, el “ellos” frente al “nosotros”, la exaltación narcisista de las diferencias con el adversario, los liderazgos cesaristas, la descalificación del conocimiento experto como “tecnocrático”, la patrimonialización partidista de las instituciones o la tentación proteccionista han pasado a formar parte del paisaje político de nuestra época.

No son estos los entornos más amigables para las políticas basadas en la evidencia, en especial si hablamos de reformas estructurales que trascienden la brevedad de los ciclos electorales y exigen miradas de largo plazo y consensos amplios. Por el contrario, los usos comunicativos de esta “nueva política”, como la búsqueda de mensajes simples y contundentes, los relatos destinados a reforzar identidades tribales, el diseño de contenidos a la medida de la política-espectáculo, o la manipulación cada vez más frecuente de las redes sociales, mediante *trolls*, redes de *bots* o *fake news*, conspiran contra el poder de persuasión de las evidencias y su arraigo en la conciencia social.

Y, sin embargo, como el dinosaurio en el microcuento de **Monterroso**, lo evidentemente necesario sigue ahí, interpellando a nuestra sociedad y retándola a descubrir los modos de una acción colectiva capaz de hacerlo viable. Parece llegado el momento de que aquellos que se ocupan de las reformas desplacen una parte de su atención del contenido de las políticas a la exploración de esas condiciones de viabilidad, y se pongan a pensar los cambios desde las claves que permiten su implementación. Pensar en estos términos aconseja **hacerse preguntas propias de la economía política y la literatura del cambio institucional**, frecuentemente omitidas por quienes se ocupan del análisis económico o la evaluación de políticas. Sin pretensión de exhaustividad, citaremos algunas de esas preguntas.

Cómo opera el contexto. Identificar y aprovechar elementos de presión social o discontinuidades que favorezcan las reformas puede ser decisivo. La mayoría de expertos, como **John Williamson** [en este trabajo](#), consideran que las crisis o los cambios de ciclo político suelen ser los escenarios más favorables para cuestionar el statu quo y abren “ventanas de oportunidad” que no suelen darse en contextos más estables. En este sentido, la fuerte sacudida creada por la pandemia del Covid19 abrirá paso, probablemente, a contextos de este tipo cuyo análisis puede favorecer reformas que no encontraban antes su momento propicio.

Qué discurso de cambio. Las reformas relevantes necesitan hacer evidentes los costes de mantener el statu quo y mostrarse capaces de proporcionar grandes beneficios a la mayoría de ciudadanos. El discurso reformador, como sostiene [en este artículo](#) **Stuti Khemani**, del Banco

Mundial, debe sortear con éxito los argumentos contrarios de quienes intentan bloquear los cambios o distraer a los ciudadanos con elementos no centrales de las políticas, como ciertas cuestiones ideológicas o religiosas (¿les suena?). Por eso, la comunicación -añade el autor- no es una opción “soft” de acompañamiento, sino un elemento central del proceso de reforma.

Cómo construir la coalición para el cambio. El análisis político del escenario (actores, afectados, intereses, expectativas, obstáculos...) facilita la identificación de potenciales partidarios y la construcción de alianzas capaces de vencer las resistencias al cambio. Para ello, la negociación resulta imprescindible. A menudo, las reformas exitosas requieren la integración de intereses dispares que pueden confluir en un momento dado, a condición - como subraya **Khemani** en el artículo citado- de que los costes de oponerse sean para ciertos grupos de interés superiores a los mecanismos compensatorios que puedan arbitrarse.

Qué escala y perfil para la reforma. ¿Optar por la transformación sistémica de un área de política, o mejor por un paquete de pequeñas reformas en la buena dirección?, ¿Una reforma altamente posicionada en la agenda política que hace de su visibilidad un recurso de cambio, o bien una transformación de perfil bajo, discretamente impulsada, que minimiza las resistencias? Las respuestas son idiosincráticas y contingentes: dependen de elementos coyunturales del entorno social y político que requieren, en cada caso, un análisis en profundidad.

Cuál es el papel de la reforma legal. La cuestión se halla en directa conexión con lo anterior. Desde luego, es más fácil cambiar las instituciones formales que las informales. Además, el cambio legal que deroga regulaciones anteriores otorga a sus impulsores una gran visibilidad. Por eso, la ley es el instrumento reformador favorito de quienes acceden al gobierno. Sin embargo, como [recordaba hace años Michel Crozier](#), la sociedad no cambia por decreto. Hay reformas para las que el cambio legal no es la fórmula más adecuada, o donde las normas deben solo acompañar a otros instrumentos (medidas de gobierno, dotación de recursos, creación de incentivos) más eficaces.

Cómo crear consensos que permitan explorar. En contextos de alta incertidumbre, cuando el éxito de determinadas políticas, incluso aunque estas se basen en las evidencias disponibles, no está asegurado, hacer reformas implica diseñar e impulsar procesos de innovación social. Ya sea para reducir el fracaso escolar, implantar una renta mínima o regular desarrollos de inteligencia artificial -por poner solo algunos ejemplos- innovar en políticas públicas requiere adoptar esquemas experimentales. Los consensos políticos necesarios para ello demandan una economía política especialmente sofisticada que deberá conciliar la transparencia y *accountability* de las experiencias con los incentivos políticos en juego.

En síntesis, **promover reformas requiere pensar en el conjunto de oportunidades, visiones, capacidades, incentivos, conflictos, negociaciones y liderazgos que serán precisos para llevarlas adelante.** Como dice **Jimeno** en el texto ya citado, más allá del diseño, “...la gestión de las reformas es fundamental”. Los contenidos y las evidencias son imprescindibles, pero no son suficientes. El mundo académico debiera implicarse para, además de identificar los cambios necesarios, señalar vías que faciliten el hacerlos viables. Puede parecer triste, como escribió **Dürrenmatt**, tener que luchar por lo que es evidente, pero históricamente esa lucha ha sido siempre un reto para la acción colectiva humana. En los tiempos que vivimos, quizá más que nunca.

Francisco Longo
EsadeGov, Centro de Gobernanza Pública de Esade