**La evaluación de impacto realizado en Nairobi, Kenia y la violación de derechos sociales.**

**Irene Novacovsky**, Sociologa- Universidad de Buenos Aires. Especialista en diseño y evaluación de políticas y programas sociales de SIEMPRO

Unos días atrás cobró notoriedad pública un estudio de evaluación de impacto realizado en Nairobi, Kenia, por consultores del National Bureau of Economic Research, una institución estadounidense privada sin fines de lucro que lleva adelante investigaciones sobre diversos ámbitos de las políticas públicas. El artículo en cuestión[[1]](#footnote-1), firmado por los académicos Paul Gertler, Aidan Corville y Sebastián Galiani (ex viceministro de Hacienda de Argentina entre 2017 y 2018) se centraba en evaluar el impacto de diversas estrategias para mejorar el cobro de las facturas del servicio de agua y saneamiento en asentamientos (“slums”, en inglés) de la ciudad de Nairobi.

El artículo resume los hallazgos de un estudio sobre las mejores alternativas para aumentar la capacidad de cobro del servicio de agua y saneamiento encargada por la empresa que lleva adelante la provisión del servicio en la ciudad de Nairobi. El contexto de la investigación parte de la identificación de un problema de morosidad generalizada en los pagos de un servicio público de reciente instalación en los barrios más pobres de la ciudad. Al mismo tiempo, esa morosidad, que los autores califican como “una cultura del no pago de los servicios”, atentaría contra los planes de expansión de las redes de agua y cloacas de la empresa proveedora, por lo que la investigación intentó probar empíricamente que tipo de abordaje para aumentar la tasa de pago de las facturas resultaba más efectivo. Adicionalmente, el estudio midió si las intervenciones para aumentar la propensión a pagar por los servicios tuvieron efectos secundarios sobre los precios de los alquileres de las viviendas, en un aumento de las protestas vecinales y en las relaciones entre inquilinos y propietarios.

El estudio se planteó según un enfoque metodológico aleatorizado controlado, un tipo de investigación en el que los efectos de una intervención sobre determinada población se controla midiendo los resultados en dos grupos de similares características: uno sobre el que se implementa la intervención (grupo de tratamiento) y otro que permanece ajeno a la misma (grupo de control). En este caso se puso a prueba dos tipos de intervención para aumentar el pago de los servicios de agua y saneamiento: una estrategia consistía en un encuentros cara a cara con los habitantes de las viviendas morosas en las que se les informaba sobre sus deudas con la empresa y las formas en la que debían regularizar su situación. La otra estrategia de recobro que se testeó, a diferencia de ese último enfoque “suave”, consistía en emitir notificaciones de una inmediata suspensión del servicio si no se abonaban los saldos impagos. Tanto para la estrategia “suave” como para la estrategia “dura” se seleccionaron grupos de control y tratamiento de similares características y dimensiones asignados al azar en base al listado de usuarios provistos por la empresa que gerencia los servicios.

Previsiblemente, el estudio luego de medir los efectos de ambas estrategias de recobro, encuentra que el enfoque “suave” no tuvo efectos estadísticamente significativos en el grupo de tratamiento por sobre el grupo de control. En cambio sí encuentra un impacto significativo en la estrategia más directa de amenazar con el corte del servicio. El estudio concluye que la estrategia más agresiva consistente en un enfoque que amenace a los clientes morosos con un inminente corte del servicio es más efectiva en términos de aumentar la tasa de cobrabilidad y que no tiene efectos secundarios como podría ser un incremento de las protestas barriales, una cuestión, remarca el artículo, que muchas veces funciona como factor disuasorio para los gobiernos y empresas a la hora de implementar cortes en la provisión de los servicios públicos.

Evidentemente el enfoque utilizado en el estudio y su metodología al servicio de un objetivo que implicaba la amenaza de negación de un servicio básico en comunidades fuertemente vulnerables despierta interrogantes, en primer término, sobre la ética subyacente en este tipo de intervenciones cuasi experimentales y la violacion de derechos básicos. Aún siendo este punto fundamental desde la perspectiva de las buenas prácticas de la evaluación de políticas públicas, también el artículo puede ser cuestionado en algunas de sus bases metodológicas: particularmente resulta llamativa la escasa profundización en el diagnóstico e identificación de las causas que dan origen al problema (la alta proporción de morosidad en los pagos del servicio de agua y saneamiento) sobre el que se pretende intervenir. Así, se identifica una “cultura del no pago” como causa directa del problema de evaluación, pero no hay un desarrollo que indague en la génesis de esa supuesta “cultura”, en sus relaciones con otras variables económicas como los ingresos de los hogares o el valor de las tarifas del servicio, por mencionar sólo dos de las que aparecen como más inmediatamente relevantes. En ese sentido, las propias conclusiones del estudio parecerían poner en duda la hipótesis de que la estrategia de amenaza “fuerte” tenga un efecto duradero en la mejora de los pagos de las tarifas del servicio. En las conclusiones del estudio se indica que después de un aumento inicial de los pagos como consecuencia de la estrategia de amenaza de corte, el grupo de tratamiento tiende a comportarse como el grupo de control, equiparándose los niveles de incumplimiento, por lo que los autores recomiendan que la empresa proveedora implemente con carácter permanente la estrategia más agresiva de amenazar con la suspensión del servicio. Es decir que las causas profundas que llevan a un alto nivel de morosidad, no identificadas por el estudio, continuarían actuando en el largo plazo a pesar de las intervenciones más o menos agresivas de la empresa proveedora del servicio.

Por último, el aspecto más problemático de esta evaluación tiene que ver con las consideraciones éticas que rodean al estudio. En efecto, la población sobre la que se implementan las intervenciones, con características de extrema vulnerabilidad y, el propio carácter de las intervenciones evaluadas que consistieron en una potencial suspensión de un servicio esencial como el agua y el saneamiento, están reñidas con los estándares éticos que deben gobernar este tipo particular de estudios en los que se divide a la población objetivo en grupos que reciben o dejan de recibir un bien o servicio. +

La evaluación, como práctica de agencias públicas y de organismos internacionales, debe poner instrumentos científicos al servicio de la optimización de las políticas públicas, a fin de propiciar el mejor empleo de los recursos y procedimientos tendientes al aseguramiento del acceso a los derechos.

En la consecución de tales propósitos hay límites impuestos por una ética elemental: no parece posible emplear como herramienta metodológica el privar del acceso a derechos elementales con el propósito de poner a prueba los mejores procedimientos destinados a ampliar dicho acceso. No parece razonable, desde esta ética de los derechos, recomendar políticas de penalización o privación de ellos con la garantía de que las mismas no generan costos en términos políticos. La evaluación, al servicio de las políticas públicas, debiera direccionar sus esfuerzos, especialmente, para lograr que ese acceso a derechos elementales sea posibilitado a los grupos más vulnerables, en un mundo donde la desigualdad en los patrimonios y las rentas no ha dejado de crecer a lo largo de las últimas décadas.

Estas consideraciones generales que deberían guiar todo tipo de estudios evaluativos se vuelven, como ya se dijo, particularmente importantes cuando se trata de ensayos aleatorios controlados, una metodología de investigación con largo recorrido en el campo de los estudios clínicos y que en las últimas décadas se ha expandido a la evaluación de políticas públicas. Las diferencias evidentes entre los universos de la investigación médica y los de las conductas y estructuras sociales plantea por lo tanto cuestiones epistemológicas sobre la adecuación de este tipo de estudios a contextos complejos, como cuestiones éticas derivadas de la aleatorización de poblaciones, el consentimiento de los participantes, la información suministrada, etc. El caso particular del estudio de Nairobi, resulta particularmente complejo éticamente ya que, a diferencia de la mayoría de este tipo de estudios que consiste en la provisión de un bien o servicio a un grupo de tratamiento (y su control con otro grupo al que no se le distribuye ese bien o servicio), en este caso el grupo de tratamiento se ve perjudicado con la privación de un bien esencial que puede poner en riesgo las condiciones de vida, ya de por sí precarias, de un grupo poblacional vulnerable.

1. Paul Gertler, Aidan Corville, Susumu Yoshida y Sebastián Galiani: “Enforcing Payments for Water and Sanitation Services in Nairobi’s Slums”, National Bureau of Economic Research, 2020. http://www.nber.org/papers/w27569 [↑](#footnote-ref-1)