

Elemento 4: Evaluación de las instituciones

Tal como se mencionó anteriormente, las instituciones afectan el impacto que las políticas ejercen sobre la pobreza y el bienestar de diferentes hogares o grupos. Primero, las instituciones median la transmisión de ciertos impactos de políticas en las personas. Poder comprender las instituciones sociales y del mercado ayuda a interpretar los impactos de un cambio de políticas en particular (tales como la desregulación, la privatización o la eliminación de un impuesto sobre la exportación) Segundo, a menudo las instituciones son el objeto de muchos tipos de reforma de políticas. La privatización, la reforma de los servicios civiles, la descentralización y la reforma en la gestión de gastos son ejemplos de reforma institucional que conllevan cambios en los incentivos y en las reglas que rigen a las organizaciones públicas y privadas. Tercero, la implementación de muchos cambios de políticas depende de organizaciones particulares. Los incentivos, el rendimiento y la capacidad de estas organizaciones serán de suma importancia para la implementación efectiva de la política y por lo tanto para su impacto. Cuarto, además de las conocidas barreras a las que se enfrentan los pobres, es posibles que las finalidades de la reforma específicas a la institución puedan brindar nuevos costos de transacción radicados en la asimetría de información y en la racionalidad limitada que afectan al comportamiento del mercado o al acceso a servicios públicos (Powers 2003). Dos áreas clave de enfoque para el AISP son el análisis de la estructura del mercado y el análisis de las agencias de implementación.

Análisis de la estructura del mercado

Las encuestas entre consumidores y productores de bienes y servicios pueden ser enfoques útiles para profundizar los conocimientos de la estructura del mercado específica al contexto. Conocer la naturaleza del mercado (monopolio, monopsonio, oligopolio, perfectamente competitivo, etc.) y lo que determina la estructura de este mercado (monopolio natural, restricciones a la entrada, o colusión, entre otros) es un primer paso decisivo hacia un mejor conocimiento de las condiciones habilitantes que se deberán crear para

que la reforma del mercado produzca mejoras en el rendimiento y mejores resultados para los pobres.

Las encuestas de empresas (o negociantes) pueden ser útiles para comprender la naturaleza del mercado, el número y los tipos de agentes económicos y las limitaciones del mercado, así como las barreras a la entrada, que existen de pleno derecho y de hecho, y los costos de transacción. En el caso de la privatización o liberalización, cuando se supone que la entrada al mercado producirá mayor competencia y precios menores, es posible que también sea útil emprender al mismo tiempo un análisis de las limitaciones existentes en la entrada y participación del sector privado. Encuestas de hogares cuantitativas o cualitativas también pueden revelar quién compra servicios, dónde y a qué precio. Las encuestas cuantitativas de entrega de servicios y las fichas de informe de los ciudadanos pueden aplicarse al análisis de la eficacia de las agencias de marketing del estado. El análisis de precios es siempre una forma útil de evaluar la competitividad de un mercado y de la estructura de un mercado.

Análisis de las agencias de implementación

Al juzgar los probables impactos sobre la pobreza que tendrán las reformas que implican un cambio de responsabilidad gubernamental, o la cooperación entre agencias gubernamentales u otras agencias de implementación, es necesario estudiar la corriente en la toma de decisiones, la información y los recursos dentro y entre las organizaciones (véase el cuadro 4). Dos opciones para reunir este tipo de información residen en los planos representativos organizacionales y en el instrumento de evaluación institucional.

El mapa organizacional es un método que profundiza el entendimiento del comportamiento interno de las organizaciones al crear un inventario de los actores que ejecutan reformas y al describir claramente las relaciones entre ellas. El mapa organizacional tiene dos componentes: el mapa estático y el mapa del proceso. El *mapa estático* identifica ex ante las acciones públicas específicas asociadas con la reforma de políticas, y las organizaciones (que pueden hallarse fuera del gobierno) responsables de su implementación. Establece las relaciones entre las agencias de implementación e identifica a los que probablemente apoyarán u

Cuadro 4. Descentralización en Indonesia: Análisis institucional y responsabilidad social

Un equipo de investigación dirigido por Scott Guggenheim llevó a cabo un análisis institucional de estructuras gubernamentales a nivel de pueblos y de los organismos tradicionalmente responsables de la toma de decisiones en Indonesia como parte de un proyecto de descentralización concebido para resolver la corrupción y la jerarquía en la toma de decisiones. El Proyecto de Desarrollo de Kecamatan (PDK) había optado por utilizar la capacidad regional en vez de desarrollar una unidad separada para la implementación del proyecto. El análisis, realizado mediante grupos de enfoque y entrevistas con funcionarios del gobierno, permitió identificar la fuerza relativa y la capacidad de los sistemas existentes, el flujo de dinero y de información, y la ubicación y naturaleza de la toma de decisiones en la cadena. El proyecto cambió el rol y la autoridad de estas estructuras, alternando el lugar del poder dentro del sistema de organismos gubernamentales regionales a consejos en pueblos. A través del proceso de entrevistas, el equipo identificó al Proyecto de Infraestructura del Pueblo como el método puesto a prueba en el campo para obtener dinero

directamente de las cuentas centrales a nivel del pueblo. Una agencia gubernamental existente, el Departamento de Desarrollo Comunitario, actuó como socio y agencia de ejecución.

El PDK se sirvió de la transparencia y de la responsabilidad social para que funcionase la nueva estructura institucional. Los consejos existentes en los pueblos a nivel *kecamatan* (subdistrito), organizaciones formales que se había reunido una vez al año para formar parte del proceso de planificación del gobierno, se convirtieron en los organismos principales en la toma de decisiones. Las decisiones sobre propuestas por parte de los pueblos fueron tomadas en el curso de reuniones públicas del consejo, los formularios de procuración se limitaron a una página, la información sobre los gastos se registró en libros mayores de efectivo y la información sobre el programa fue difundida mediante carteles, folletos y emisiones por radio. Además, el PDK colaboró con la Asociación de Periodistas Independientes para asegurar la intervención mediática y otorgó pequeños subsidios para fomentar el periodismo independiente.

Fuente: National Management Consultants (Asesores de Gestión Nacional) 2000.

opondrán la reforma. El ejercicio se halla informado por el análisis anterior de los interesados (véase la sección precedente sobre la identificación de los interesados) del gobierno y de otros actores organizados. El *mapa del proceso* se sirve del trabajo realizado para mejorar la eficacia en los sectores públicos y privados de los países industrializados (Hunt 1996). Identifica las prácticas y las normas actuales de las organizaciones pertinentes que no son fáciles de averiguar en los documentos o diagramas. Se logra esta tarea al localizar los flujos de recursos críticos, la autoridad que toma las decisiones y la información del sistema actual. Esto ayuda a crear un entendimiento de las reglas y de los incentivos que afectan al comportamiento interno y hasta qué punto las organizaciones se concentran en los objetivos de desarrollo. El mapa del proceso puede ayudar a identificar las limitaciones de una implementación eficaz de una política a tres niveles: en los procedimientos de las organizaciones, en las relaciones entre organizaciones y en la relación con el ambiente autorizador. Resolver estos elementos puede requerir procedimientos de afinamiento, una nueva redacción de las reglas fundamentales de operación o inclusive el reemplazo de organizaciones enteras. Los planos representativos del proceso son elaborados

mediante entrevistas exhaustivas y semi estructuradas con el personal a todos los niveles de la organización, enfocándose particularmente en las personas que se encuentran en la primera línea de entrega de servicios. La ventaja principal del mapa organizacional es su capacidad para revelar una cuestión problemática que no es fácil de percibir al depender directamente en que los interesados describan sus intereses y limitaciones (véase el cuadro 4). El inconveniente es que requiere más tiempo, es más costoso y requiere más pericia técnica que los cuestionarios guiados. Un buen mapa del proceso debe ser utilizado iterativamente con el fin de poner a prueba las suposiciones al seguir el rendimiento institucional con el tiempo.

El instrumento de **evaluación institucional** fue concebida para permitir un análisis institucional de los diferentes componentes de un proyecto. El instrumento consiste de una serie de preguntas que ayudan al analista a estructurar el pensamiento sobre los procesos y las relaciones de mayor complejidad dentro de las organizaciones de las cuales dependen las reformas.⁵ Las preguntas sirven para evaluar la eficacia de las instituciones, desde los incentivos de rendimiento hasta su capacidad de implementar políticas. Éstas abordan los temas clave de las organizaciones perti-

mentos, inclusive: (a) los roles; (b) el conocimiento de, y acceso a, la información; (c) las estructuras de incentivos; (d) la receptividad al cambio de política; (e) la capacidad; (f) los recursos o el peso financiero; y (g) la extensión a la que se debe adaptar a la nueva agenda de reforma. La ventaja del instrumento de evaluación institucional es que puede permitir un análisis más sistemático de temas, yendo desde los incentivos políticos hasta la capacidad administrativa

a costo reducido. La desventaja es que el instrumento depende de una evaluación a nivel de escritorio y que carece de la dimensión interactiva que caracteriza a las entrevistas con el personal de las organizaciones que se están reformando. El instrumento es más apto actualmente para el análisis de instituciones con respecto a las operaciones de inversiones, pero es posible utilizarla para evaluar las instituciones en el contexto de la implementación de reforma de políticas.⁶