

4 Desafíos y principios operacionales

El capítulo anterior ha presentado una guía para la ejecución de un buen AISP. Los profesionales deberían seguir un enfoque para el AISP propio al país y al contexto, dependiendo de los datos disponibles y de la capacidad así como del tema de la reforma en cuestión. Las limitaciones y los principios clave se describen brevemente a continuación.

Limitaciones

Los retos específicos que los analistas pueden esperar en la práctica incluyen las limitaciones de datos, el análisis, la capacidad y el tiempo.

Limitaciones de datos e información

A menudo, los datos y la información requeridos para un análisis exhaustivo no se hallan disponibles. A veces, es posible que los datos provenientes de encuestas de hogares, que son particularmente pertinentes al emprender un análisis distribucional a nivel nacional, no existan o que sean demasiado antiguos. Asimismo, en el caso de fuentes de información existentes, inclusive datos de encuestas y análisis sociológicos, es posible que no contesten a las preguntas pertinentes a la reforma actual.

Limitaciones Analíticas

Primero, es difícil analizar el impacto de reformas macroeconómicas y estructurales a nivel microeconómico o del hogar. Las políticas tienen varios efectos directos e indirectos a nivel microeconómico, media-

dos a través de instituciones locales y del comportamiento. A menudo, es difícil capturar en un modelo la complejidad de la realidad. El analista debe compaginar cuidadosamente la realidad simplificada para explicar los impactos con la captura de instituciones y de comportamiento propios al contexto.

Segundo, la extensión y la naturaleza de los impactos de la reforma pueden diferir con el tiempo. Por ejemplo, el impacto de la reforma de los impuestos puede limitarse a un solo sector en el inmediato pero extenderse a otros sectores con el tiempo a medida que los agentes se ajustan a las nuevas tasas de impuestos. O bien, una política puede resultar en pérdidas y ganancias a corto plazo entre diferentes grupos, inclusive cuando se proyecta que los efectos a largo plazo serán positivos. La captura de estas dimensiones intertemporales dentro del análisis distribucional es una tarea compleja.

Tercero, un análisis riguroso requiere una comparación entre los resultados con y sin reforma (el status quo en sí siendo una opción de la política o hipotético). Esto es muy difícil de realizar ex ante, cuando el analista tiene que “simular” lo que ocurriría sin la reforma. Es también un reto durante el análisis ex post, ya que muchos factores habrán cambiado durante la implementación de la reforma, ocultando los efectos propios a la reforma.

Finalmente, resolver estos retos analíticos requiere los instrumentos económicos y sociales correctos. Existen muchos instrumentos útiles y esta Guía del usuario resalta algunas de las más importantes. Pero se

requiere más trabajo para desarrollar métodos analíticos que mejor resuelven las lagunas y para desarrollar instrumentos y análisis de encuestas más indicativos y rigurosos, cuando se halla ausente la información adecuada.

Limitaciones de capacidad

Las limitaciones de capacidad afectan la selección del método analítico. En los países pobres, la capacidad de analizar políticas se limita típicamente a las agencias gubernamentales, las universidades y las organizaciones de sociedad civil. Así que mientras los análisis rigurosos pueden exigir instrumentos y métodos complejos, es posible que la capacidad local sea más apta para enfoques más sencillos. No obstante, con el tiempo, la capacidad de las agencias de desarrollo en el país también requieren consolidarse, en términos de la destreza analítica central y de los recursos distribuidos al AISP.

Limitaciones de tiempo

Mientras que el analista puede tener que enfrentarse a difíciles retos de datos y analíticos, el elaborador de políticas se halla a menudo presionado para tomar una decisión rápida sobre la política y no querrá esperar hasta que se finalice un AISP riguroso. En estas circunstancias, tales como una crisis económica, los argumentos para demorar las decisiones sobre la política hasta que haya un análisis, debate y consenso adecuados deberán sopesarse con la urgencia requerida por las circunstancias. En otros casos, es posible que los elaboradores de políticas deseen sincronizar su acción con un momento particular más idóneo para la política o el ciclo político.

Principios

A menudo, los retos anteriormente descritos han disuadido a los responsables de la toma de decisiones y a los analistas de políticas de emprender evaluaciones ex ante de los impactos sociales y en la pobreza de una reforma. Mientras que algunos han declarado que “ningún análisis es mejor que un análisis insuficiente” es importante considerar qué análisis es viable, inclusive cuando existen limitaciones en los datos y la capacidad. Por consiguiente, la cuestión es cómo

enfocar el análisis del impacto social y en la pobreza ante las diferentes limitaciones. A continuación se presentan algunos principios de base para realizar un buen análisis de los impactos sociales y en la pobreza tras una reforma.

Promover el compromiso del país

Si el AISP resulta ser uno instrumento eficaz para la política, necesita contar con el compromiso y la dedicación del país. En teoría, los países deberían ser responsables de la selección de las reformas y del análisis. Al emprender el análisis, pueden buscar ayuda externa de socios, inclusive el Banco Mundial, las Naciones Unidas y los donantes bilaterales.

Aumentar la atención ante el análisis ex ante

Es importante que el análisis ex ante de los impactos sociales y en la pobreza previstos respalden el diseño y la selección de políticas, particularmente cuando se vaticinan los más grandes impactos a corto y medio plazo. Esto ayudará a asegurar que las políticas son concebidas, diseñadas e implementadas con vistas a mejorar la reducción de la pobreza y a lograr los objetivos sociales.

Servirse de la experiencia anterior

En la práctica, las reformas a menudo implican una serie de medidas durante un largo periodo de tiempo. El análisis ex ante de futuras reformas puede contar con los análisis de reformas anteriores para asegurar que se consideran los eventos y cambios del pasado. Cuando posible, se deberían combinar los análisis ex post y ex ante.

Uso del seguimiento y la evaluación para validar el análisis ex ante

El análisis ex ante no puede completamente capturar los impactos de políticas. Por lo tanto, es importante seguir los resultados actuales mediante el seguimiento y, cuando posible, la evaluación ex post. De esta forma, es posible implementar correcciones a mitad de trayecto en las reformas que no surten el impacto social y en la pobreza proyectado. En muchos países de ingresos reducidos, la capacidad de seguimiento de la pobreza nacional se está desarrollando mediante sistemas de seguimiento de la ERP. Siempre que sea posi-

ble, el seguimiento del AISP debería integrarse en el sistema de seguimiento de la ERP.

Mantener la flexibilidad acerca de los instrumentos y los métodos

Es importante ajustar los enfoques conforme a las presiones asociadas con la capacidad del país, los temas de la reforma, la disponibilidad de los datos y el tiempo. En ciertas circunstancias, es posible que algunos análisis económicos básicos dotados de análisis cualitativos sean apropiados, mientras que en otros casos el modelamiento econométrico puede ser la más útil entrada para el AISP. El entendimiento de los impactos mejora cuando los resultados de diferentes técnicas analíticas se consolidan mutuamente o resaltan diferentes aspectos de los impactos.

Aumentar la transparencia en los enlaces entre la política y la pobreza

Existen grandes ventajas en comunicar al público la lógica tras una decisión de política, inclusive a los perdedores y ganadores previstos como consecuencia de la reforma, así como las suposiciones clave y los mecanismos de transmisión. Esto puede ayudar a promover el debate nacional, y la aceptación de la reforma, y servir como línea de base a la hora de seguir el progreso. Además, puede hacer hincapié en las posibles concesiones mutuas entre los beneficios de la reforma a largo plazo, en término de mayor producción y menor pobreza, y las posibles disminuciones a corto plazo en el bienestar.

Intentar ampliar las ganancias y minimizar las pérdidas, especialmente entre los pobres

El AISP debería prestar una consideración explícita a las medidas tales como las alternativas en selecciones de políticas y las políticas complementarias o compensatorias cuya intención es extender los beneficios a los interesados, especialmente a la población pobre, y minimizar las pérdidas que puedan sufrir a consecuencia de la reforma. Esto consolidará el impacto de las políticas partidarias de los pobres y mejorará el nivel de aceptación y sostenibilidad.

Formar la capacidad nacional

Formar la capacidad nacional es esencial para mejorar el rigor analítico con el tiempo, en tandeo con el compromiso consolidado del país. Muchos países de ingresos reducidos tienen una capacidad y una destreza limitadas en áreas críticas para el AISP. Estas áreas incluyen sistemas de datos de recopilación, sistemas de seguimiento y evaluación, la capacidad de realizar análisis y de traducir datos y análisis en políticas, y las estructuras y los mecanismos institucionales para el debate en tales temas de políticas que forman parte del dominio público. La formación de la capacidad nacional en estas áreas debe ser un aspecto transversal fundamental del AISP. Los socios en el desarrollo, inclusive el Banco, juegan un papel importante en la consolidación de la capacidad nacional y en colmar las lagunas analíticas. Los enfoques del AISP que favorecen el “aprender sobre la marcha” deberían respaldar la ayuda a los países de los socios del desarrollo.