Trabajando con orientación al problema

Matt Andrews, Lant Pritchett y
Michael Woolcock

CID Faculty Working Paper No. 307

Diciembre 2015

Traducido en septiembre de 2019

© Copyright 2015, 2019. Andrews, Matt; Pritchett, Lant; Woolcock, Michael; and the President and Fellows of Harvard College

Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Trabajando con orientación al problema

Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock

Harvard Kennedy School

Resumen

A menudo observamos que los esfuerzos más exitosos en la construcción de capacidades institucionales complejas han estado orientados a un problema: es decir, se han enfocado todo el tiempo en resolver un problema específico que ha requerido toda la atención. Este es el primer principio de la Adaptación Iterativa Orientada al Problema, que iremos presentando por partes en una serie de documentos de trabajo durante los próximos meses. Este documento de trabajo comienza con una discusión sobre por qué son importantes los problemas como punto de partida, a la hora de encarar los retos de la construcción de capacidades institucionales complejas. Luego ofrece ideas y herramientas prácticas que ayudan a quienes están tratando de usar esos problemas para impulsar cambios (dada la necesidad de construir problemas, deconstruirlos y luego promover la secuenciación en torno a ellos). El presente documento pretende ayudar a sus lectores a preguntarse por qué hacemos énfasis en los problemas como puntos de acceso y posibles motivaciones al cambio (no estamos de acuerdo con que los problemas nos restan motivación o poder) y cómo trabajamos en la práctica para definir y enfrentar los problemas.

Enfocándonos en los problemas contextuales que interesan a los agentes clave del cambio

Las comisiones anticorrupción eran una solución común como "mejor práctica" entre los países que querían enfrentar la corrupción en los años 90, siguiendo el modelo de Hong Kong, que había puesto en marcha una de estas comisiones dos décadas antes. Una de esas naciones es Malawi. En 1994, cuando el país experimentaba una transformación democrática y los donantes presionaban por una agenda contra la corrupción (Anders 2002), Malawi abrió su oficina anticorrupción (en inglés Anti Corruption Bureau, ACB). Sin embargo, no ha sido muy exitosa, pues ha logrado pocas acusaciones mientras los escándalos de corrupción parecen haberse acelerado (Anders 2013). Los líderes políticos no han apoyado la comisión, ni le han dado la independencia que requiere para trabajar con efectividad y encarar la burocracia y la corrupción política que se han atrincherado en Malawi. Esta experiencia contrasta con el "modelo" de Hong Kong, donde la comisión surgió como respuesta a una crisis de corrupción en la policía. Allá, los poderes políticos la apoyaron porque necesitaban atender esa situación, y por tanto le dieron independencia para investigar y ser agresiva al impulsar las acusaciones.

A menudo observamos que los esfuerzos más exitosos para establecer capacidades institucionales complejas, como esa comisión anticorrupción de Hong Kong, están orientados al problema; se enfocan sin descanso en resolver un problema específico que ha requerido toda la atención. Por el contrario, otras iniciativas con resultados menos provechosos, como ha sido el caso en Malawi, suelen estar menos orientadas al problema y no le prestan atención al contexto en el que se expresa. De hecho, esta parece ser la mayor diferencia entre las experiencias de "mejores prácticas" y las que tratan de replicarlas: las mejores prácticas aparecen como respuestas a problemas específicos y muchas veces es por esto que prosperan, mientras que las copias por lo general no tienen un foco claro en un problema y terminan luchando para ganar impulso o tener el impacto esperado en las conductas de las personas. Nosotros creemos que la falta de foco en el problema suele conducir a repetidas fallas en las reformas, como ha pasado con la ACB de Malawi: cada tantos años alguien se da cuenta de que la comisión no está funcionando y trata de duplicar esfuerzos similares a los que ya se han emprendido con la intención de mejorar su diseño, solo para terminar sintiendo una frustración parecida. Como dijimos en un documento de trabajo anterior, esto es un poco como

asumir que una ruta que existía en el Estados Unidos de 2015 también existía en el de 1804, e insistir en que los aventureros de esa época la tomen incluso si obviamente no está disponible. El problema de un aventurero de 1804 que quiere llegar al Oeste es que todavía no existen las vías (Andrews et al. 2015).

Este capítulo trata de la importancia de enfocarse en los problemas que importan a los agentes clave a la hora de construir capacidades institucionales complejas. Este es el primer principio de la Adaptación Iterativa Orientada al Problema, que iremos exponiendo por partes en una serie de documentos de trabajo durante los meses siguientes. El presente trabajo comienza con una discusión sobre por qué los problemas son relevantes como puntos de partida en la superación de los retos de la construcción de capacidades institucionales complejas. Las secciones siguientes se valen del ejemplo de Malawi (y de otros en los que nos hemos involucrado o hemos hecho investigación) para mostrar cómo podemos usar los problemas para adelantar procesos de construcción de capacidades en la práctica. Tenemos que construir los problemas, deconstruirlos, y luego promover la secuenciación orientada al problema.

¿Por qué es necesario un enfoque de orientación al problema?

Hemos visto el valor que tienen los problemas para impulsar una construcción efectiva de capacidades institucionales en un estudio de 44 proyectos del sector salud que llevaron a cabo el Banco Mundial y el Fondo Global a finales de los años 90 y comienzos de la década siguiente (Andrews 2013). Cuando nos dedicamos a entender por qué algunos proyectos eran considerados más exitosos que otros, encontramos evidencia que apuntaba hacia dos dimensiones cruciales, una de las cuales era el “foco en el problema” en el diseño y la implementación del proyecto: los proyectos exitosos se ocupaban de problemas específicos, definidos localmente, de un modo continuo y comprobable. Esto significaba que los proyectos comenzaban como respuestas a problemas que se definían en esos lugares, que los indicadores básicos de estos proyectos eran medidos desde las etapas iniciales, que las actividades del proyecto eran determinadas directamente como soluciones a estos problemas, y que el progreso en estas soluciones era rutinariamente evaluado y ajustado, en un proceso que era parte del proyecto. La naturaleza de estos proyectos, que era de orientación al problema,

aseguraba que se enfocaran en la meta de resolver realmente problemas específicos, en vez de en la introducción de una solución prediseñada. Como resultado, estas iniciativas permitían la adaptación, mediante cambios continuos en el diseño, para garantizar que el problema fuera atendido efectivamente.

Una diversa literatura explica por qué los procesos orientados a los problemas son importantes en la atención de realidades complejas como la corrupción o el sector salud. Académicos de la gerencia como John Kotter (1990) han ganado notoriedad porque han logrado revelar la importancia de las crisis para fomentar profundos cambios organizacionales. Uno de esos prominentes teóricos, Kim Cameron (1986, 67), dijo: "El cambio y la mejora en las instituciones son motivados más por el conocimiento sobre problemas que por el conocimiento sobre éxitos". Él argumenta que los agentes burocráticos son más propensos a apoyar iniciativas de cambio que apunten a "superar obstáculos a la efectividad institucional básica" que a buscar maneras de mejorar instituciones que ya son efectivas (Cameron 1986, 69). En la misma línea, la institucionalista Christine Oliver (1992, 564) alega que los "problemas de desempeño" impulsan presiones políticas, sociales y funcionales hacia el cambio institucional, porque "generan serios cuestionamientos sobre la propiedad de la legitimidad" del status quo. Seo y Creed (2002) dicen por su parte que un proceso orientado a los problemas hace que la conciencia colectiva reflexione sobre el valor de los mecanismos existentes, lo cual es necesario para impulsar el cambio.

A la luz de estas y de otras perspectivas, creemos que los problemas obligan a los hacedores de política y a los aspirantes a reformadores a hacer preguntas sobre las maneras en que se pueden hacer las cosas, y a promover la búsqueda de alternativas que de verdad ofrezcan una solución, y no solo nuevas maneras de trabajar. Sparrow (2008) parte de esta óptica cuando plantea que la caracterización adecuada del problema es lo que podrá desatar los esfuerzos que lo solucionarán.

Por otro lado, los problemas proporcionan un punto de partida para coordinar a agentes dispersos que de otro modo chocarían en el proceso de cambio. De hecho conducen a la creación de coaliciones: grupos de extraños compañeros de viaje que trabajan juntos para resolver problemas que comparten pero que no podrían resolver por su cuenta (Zakocs 2006; ver también Pires 2011).

Los problemas crean ventanas a través de las cuales distintos agentes se ven obligados a examinar sus contextos, identificar los cambios necesarios y explorar alternativas para dar con soluciones apropiadas. Esa idea del problema como ventana viene del trabajo de Kingdon (1995) sobre los cambios de política, en el que su teoría de "flujos múltiples" plantea que la conciencia sobre los problemas incorpora temas a la agenda de cambio (Barzelay y Gallego 2006; Guldbrandsson y Fossum 2009, Ridde 2009). Cuando se topan con problemas que no pueden seguir ignorando, los agentes a lo largo del espectro social y político perciben esas debilidades estructurales que no suelen considerar, y trabajan en equipo para resolverlas.

En línea con ese pensamiento, creemos en que hay que asumir un enfoque orientado al problema ante cualquier iniciativa de reforma o política complejas, como el reto de capacidades de 1804 que encontramos frecuentemente en el campo del desarrollo (Andrews *et al.* 2015). No nos referimos solamente a identificar problemas al comienzo de una intervención, pues decir que uno está identificando un problema no significa, por sí solo, que eso generará el impacto necesario para impulsar un cambio efectivo. De hecho, hemos visto que muchos reformadores que dicen estar orientados al problema en realidad no lo están en absoluto; definen el problema como la falta de una solución preferida, más que como una deficiencia de desempeño, y su estrategia no tiene los medios para realmente llamar la atención sobre la necesidad del cambio, proveer un punto de partida para levantar una coalición, u ofrecer un destino de "norte verdadero", de "problema resuelto" que sirva de guía, motivación e inspiración para la acción.

Por ejemplo, muchos donantes en Malawi siguen argumentando que el problema con la corrupción es que la ACB no funciona. Este tipo de definición del problema hace más estrecha la trampa de capacidad que hemos discutido en capítulos precedentes (mediante la cual los países terminan repitiendo las mismas reformas una y otra vez pero siguen fracasando) y lo más probable es que no genere el tipo de cambio conductual que los teóricos como Kingdon proponen. Esto, creemos nosotros, pasa porque esas definiciones del problema no cumplen con estas características de un "buen problema", las que motivan e impulsan el cambio:

- Un buen problema no puede ser ignorado e importa a los agentes clave del cambio
- Un buen problema puede ser desglosado en elementos causales que se pueden atender fácilmente

- Un buen problema permite respuestas reales, secuenciadas y estratégicas.

Construyendo problemas que importan

Nosotros defendemos los procesos orientados al problema porque provocan reflexiones, movilizan atención y promueven compromisos sobre asuntos específicos y sensibles al contexto. Para lograr estos impactos, sin embargo, el problema sobre el que nos enfocamos debe hacer visible una deficiencia de desempeño que no puede ser ignorada ni negada, y que importa a los agentes de cambio. Pensemos, por ejemplo, en el tipo de planteamiento de problema que reuniría a un equipo capaz de alcanzar el Oeste de Estados Unidos en 1804, cuando ese reto era incierto y riesgoso, e implicaba que los aventureros podían morir en el intento.

A veces hay que trabajar para confeccionar problemas que puedan motivar a esos grupos, y crear conciencia sobre las fallas que están todo el tiempo haciendo daño pero que son ignoradas o vistas como algo normal e inevitable (o demasiado difícil o riesgoso de corregir), como en efecto pasa con muchos de los desafíos que nos encontramos en temas de desarrollo y de gobierno en general. Estos retos se parecen a lo que Kingdon (1995) llama las "condiciones" de la que los agentes se quejan pero que terminan aceptando, como un molesto dolor de cadera con el que uno aprende a vivir. Uno no hace nada para deshacerse de ese dolor mientras sea una condición que uno puede tolerar, pero el día en que te levantas y no puedes caminar, esa condición se ha convertido en un problema que exige tu atención, así que encuentras la fuerza para aceptar que necesitas un cambio (como una operación de cadera).

Tal como pasa en ese ejemplo, muchas condiciones sociales, políticas y económicas tienen que ser política y socialmente construidas, advierte Kingdon, para que atraigan atención como "problemas". Si eso no ocurre, no podremos esperar ningún cambio verdadero. Creemos que algo parecido ocurre en las instituciones, donde las debilidades pueden persistir por años sin que generen jamás la atención que requieren. El proceso de construcción de capacidades institucionales implica por tanto hacer visibles esas debilidades persistentes, a través de "eventos de foco" espectaculares como las crisis, el uso de indicadores estadísticos, o el aprovechamiento del feedback sobre experiencias previas.

Este es el primer paso al hacer PDIA: elaborar los problemas a atender según las condiciones del contexto, con lo cual se atrae atención hacia la necesidad de cambio, e

incorporar ese cambio en la agenda social, política y administrativa.

Ese proceso incluye reunir a los agentes clave del cambio para hacerles cinco preguntas: ¿Cuál es el problema? ¿Por qué es importante? ¿A quién le importa? ¿Quién debe ocuparse más de esto? Y ¿cómo generamos más atención sobre este asunto?

Es preciso -tanto en el concepto como en la práctica- pensar en quiénes deben responden estas preguntas, así como en quiénes están dentro del marco del problema. Uno debe estar al tanto de las dinámicas de poder a la hora de reunir a ciertos agentes y no a otros para hacer este trabajo, por ejemplo, e incluir a algunos que no tienen poder pero que potencialmente están más conscientes de los problemas. En la práctica, es vital asegurar que los agentes que puedan impulsar los pasos siguientes en el proceso de cambio están realmente involucrados. Eso crea unas tensiones, que se pueden balancear si se incorporan al proceso de construcción del problema tanto agitadores (que por lo común no están entre quienes tienen poder) como tomadores de decisiones (comúnmente con poder). Todos estos agentes deben ser parte del contexto en el que pensamos generar el cambio, de modo que el proceso no sea hecho por extraños sino por los que vayan a ser afectados directamente por él.

Las respuestas a esas cinco preguntas deben estar sustentadas por evidencia todo el tiempo, para que sean válidas ante los agentes y para que le den al grupo un planteamiento que los demás percibirán como apremiante. Daremos ejemplos reales de esto en el capítulo próximo, pero el que sigue puede ayudar a ilustrar la puesta en práctica de este principio:

> Una aspirante a reformadora en Malawi está preocupada por el futuro de la Oficina Anticorrupción de ese país, por lo que trata de convencer a otros de que hace falta una reforma seria, que se enfoque en mejorar la “solución preferida” para crear una mejor ACB (un ejemplo del “redoblar esfuerzos” que mencionamos antes). Algunos podrán alegar, sin embargo, que la ACB apenas está empezando, y que un día funcionará correctamente. Otros pueden decir que la corrupción ha estado siempre ahí y que es demasiado difícil de enfrentar políticamente. Consciente de esto, nuestra reformadora debe entonces reconocer que es necesario convertir la condición que quiere transformar en un problema que hay que construir. Ella necesitaría reunir, para empezar, un pequeño grupo de agitadores y de tomadores de decisiones, y hacerles las preguntas que mencionamos arriba.

Imaginemos el tipo de conversaciones que podrían venir, y cómo esto podría traer foco a la agenda de cambios:

"El problema es que la ACB no enfrenta la corrupción adecuadamente".

- *¿Por qué esto importa?* "Porque todavía hay mucha corrupción en el gobierno, lo cual podemos ver en varios indicadores".
- *¿Por qué esto importa?* "Porque la corrupción nos hace perder dinero, lo cual lo podemos estimar gracias a la data básica de los reportes financieros".
- *¿Por qué esto importa?* "Porque el dinero que se pierde hace que se reduzcan los servicios, lo cual se refleja en varios sectores, incluyendo la educación, la salud y el agua".
- *Ahora tenemos una definición del problema que se refiere a una verdadera falla de desempeño que no puede ser ignorada y que pensamos que importa a los agentes clave de cambio.*
- *¿A quién le importa?* "A todos los que reciben estos servicios, incluyendo ciudadanos y políticos que se supone deben representarlos. Estos son los agentes clave de cambio, especialmente a nivel local".
- *¿Quién debe preocuparse más?* "Los tomadores de decisiones que son clave dentro del gobierno, como el ministro de Finanzas y los funcionarios locales de presupuesto y política".
- *¿Cómo generamos más atención sobre este asunto?* "Proporcionando data que muestre la pérdida de dinero a causa de la corrupción, y cómo esto se traduce en las debilidades en la prestación de servicios. Esta data puede incluir estadísticas de desabastecimiento en clínicas, o acceso a los libros de texto en las escuelas, y podría ser venir de distintos sectores de la ciudadanía para que los políticos se convenzan de que deben ocuparse".

Esta construcción nos ayuda a alejarnos de la definición del problema como la falta de una "solución preferida", pues esta clase de conversación hace que los aspirantes a reformadores se enfoquen en las fallas en la provisión de servicios que causa la corrupción, lo cual es un

problema funcional de desempeño del que probablemente muchos agentes querrán ocuparse, y que por tanto podrá movilizar atención y esfuerzo para encarar esas debilidades de las capacidades institucionales que resultan más perjudiciales. Esto es muy distinto a conformarse con que la ACB está fallando, la perspectiva con la que empezó nuestra aspirante a reformadora: eso es algo que no le importaría a muchos agentes y que tal vez no ocasionaría más que un ajuste técnico, lo que sería como conformarnos con un bastón como respuesta al dolor de cadera, en vez de resolverlo de una vez por todas con una operación quirúrgica. Es decir, es una ayuda que se puede aceptar, pero que perpetúa el problema en lugar de forzarnos a resolverlo.

Dada la manera en que dirige la atención hacia la necesidad del cambio, un proceso de construcción como este puede ayudar a transformar una solución y una condición orientada al proceso en un "buen problema", con el que se genere una verdadera construcción de capacidades institucionales (más la amplia y profunda reflexión y el cambio que esto a menudo requiere).

Podemos ver la importancia de este tipo de ejercicio de construcción en el ejemplo de la reforma presupuestaria en Suecia[1]:

> Desde los años 60, unos técnicos del ministerio de Finanzas habían tratado de introducir reformas técnicas para mejorar el manejo de los dineros públicos, clarificar las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central, y disciplinar la ejecución de políticas para contener el crecimiento de compromisos financieros. Intentaron con muchas mejores prácticas internacionales entre los años 60 y 80, distintos tipos de reformas contables, reformas intergubernamentales y gerencia por objetivos. Casi nada de esto resultó, y a principios de los años 90 Suecia seguía careciendo de los elementos fundamentales de un sistema moderno de presupuesto, contabilidad o gerencia (que por ejemplo tuviera un calendario coherente de

[1] La discusión sobre el caso sueco se alimenta del trabajo emprendido por Andrews (2015a) y refleja varias fuentes, incluyendo von Hagen (1992), Premfors (1991), Olson y Sahlin-Andersson (1998), Fudge y Gustafsson (1989), Burkitt y Whyman (1994), Brunsson (1995), Lundquist (2001), Molander (2000), Mattison *et al.* (2004),Wehner (2007), Pollitt y Bouckaert (2004), Paulsson (2006), Miyazaki (2014), Molander y Holmquist (2013).

presupuestos, las responsabilidades del ministerio de Finanzas en cuanto a gastos, un sistema contable compartido, entre otras cosas).

Todo esto llevó a lo que los teóricos llaman una restricción presupuestaria suave, en la que el gasto público tenía permiso para crecer aunque con algo de control. Esto era un problema real para Suecia, pues la hacía vulnerable a cualquier shock e impedía cambios de largo alcance en la formación de gobiernos (para producir capacidades de control de gasto). Este asunto era tratado más que nada como una condición técnica, hasta que en 1991 el país fue golpeado por una crisis económica de envergadura, que comenzó en los mercados financieros europeos, se extendió rápidamente a Suecia y causó que esa restricción presupuestaria suave mostrara sus efectos en las finanzas públicas, con lo que se hicieron más visibles esas vulnerabilidades que tanto preocupaban a los expertos. Los compromisos de bienestar social no podían ser ajustados a la velocidad suficiente como para responder a la reducción de ingresos, y pronto el país estaba sufriendo importantes déficits (de alrededor 11 % del PIB en 1992).

La mayoría de los observadores asociaron esos déficits "problemáticos" a la crisis europea en su conjunto y a los altos niveles de gasto del país (lo que llevó a que plantearan como solución el recorte de gastos). Pero un grupo de expertos en presupuesto comenzó a construir una narrativa paralela que asociaba a la crisis esa "condición" de restricción presupuestaria suave, con la esperanza de fomentar

reformas más profundas en el sistema de presupuesto. Se pusieron a trabajar con un reconocido economista alemán para mostrar que Suecia tenía la segunda puntuación más baja en un índice muy importante de capacidades de sistemas presupuestarios, con lo que probaban que tenían "un problema". Aparte de esto, ayudaron a los tomadores de decisiones a entender los estudios académicos que mostraban que los países con altas puntuaciones en este índice tenían más capacidades para controlar el gasto (y por tanto para evitar los déficits). Esto ayudó a esos tomadores de decisiones a ver "por qué el problema era importante", al asociar la debilidad de los sistemas con los dolorosos déficits que Suecia estaba sufriendo. Los técnicos concentraron sus esfuerzos en los parlamentarios, porque sabían que eran agentes cuyo apoyo

necesitaban para lograr el cambio. Eventualmente, estos agentes (y otros más) empezaron a preocuparse más, y a ver las condiciones como problemas, y el proceso de reforma fue imbuido de un sentido de urgencia que permitió que los cambios se dieran.

Este es un poderoso ejemplo de cómo los reformadores pueden inyectar energía a los esfuerzos de construcción de capacidades institucionales para ir más allá de la imitación y de los ajustes técnicos, y encarar los problemas reales que impiden el cambio. Podemos ver cómo la construcción de problemas logra este foco y esta atención en otros dos ejemplos:

- Un país, llamémoslo Nostria, estaba luchando para manejar el desbalance entre la oferta y la demanda en la administración de justicia, lo cual se manifestaba en una enorme demora en los casos. El país carecía de las capacidades para corregir estos retrasos, y en particular para destinar recursos públicos donde la demanda era mayor. Los donantes habían apoyado un proyecto de creación de un sistema de gerencia de casos que podía ayudar a elevar esas capacidades, pero al cabo de cinco años el proyecto no había producido ningún resultado. Parte de la razón era que la reforma había sido planteada como una condición técnica ("no tenemos un sistema para gerenciar los casos") que no movilizaba la atención o el involucramiento suficientes entre una gran porción de agentes afectados cuyo respaldo era necesario para la reforma. No obstante, un pequeño grupo de estos agentes seguía estando comprometido con la reforma luego de esta experiencia, y trató de reencender el proyecto del sistema de gerencia de casos. Ante la falta de entusiasmo entre otros agentes, empezaron a construir el problema como sugerimos hacerlo aquí, preguntándose por qué la falta de un sistema era relevante, a quién le importaba eso, y cómo podían hacer para que más gente se sintiera afectada. El proceso fue interesante, y fue algo como "el sistema es importante porque no podemos determinar dónde necesitamos nuevos recursos (jueces, edificios, fiscales y más) sin ese sistema"; "esto es importante porque no podemos crear requerimientos de presupuesto efectivos si no sabemos qué debemos pedir ni podemos respaldar esos requerimientos con evidencia real"; "esto es importante porque nunca tenemos el dinero que hace falta para administrar justicia, y nuestros requerimientos de presupuesto son rechazados constantemente". Esta caracterización hizo ver que era un problema de desempeño -

más que una condición técnica- y logró la atención de un número de agentes involucrados en la administración de justicia. Esto podía plantearse usando data real (que mostrara las brechas entre requerimientos de presupuesto y destino de los recursos) y narrativas personales (en las que las agencias reflexionaran sobre la frustración que causaba estar pidiendo constantemente fondos que nunca eran otorgados). De ese modo, el equipo de reformas halló que este marco era muy efectivo para incorporar a agentes importantes al proceso, y para ganar apoyo para emprender el cambio.

- Otro gobierno, en un país que llamaremos Mantio, había estado tratando de fortalecer sus capacidades para apoyar el desarrollo del sector privado. Un pequeño grupo en el ministerio de Industria estaba concentrado en energizar un sector específico de la economía que no estaba dando buenos resultados, e identificó como una necesidad la mejora del clima de negocios en ese ámbito. El grupo hizo énfasis en políticas dirigidas a mejorar los indicadores de la salud de los negocios en ese sector (aligerando varios tipos de cargas regulatorias), una iniciativa que fue bastante difícil, en parte porque el grupo no tenía autoridad sobre muchas de las regulaciones que estaba tratando de cambiar, y que dependían de ministerios como Finanzas y Tierras, así como de varias oficinas municipales. Estas otras agencias no eran parte del proyecto de reformas, y no veían la necesidad de cambiar la regulación, porque en esencia aceptaban el pobre desempeño del sector como una condición, y no lo percibían como algo que requiriera mayor atención, al menos no de parte de ellos. Los que querían hacer reformas en el ministerio de Industria iniciaron entonces un proceso de construcción del problema para corregir esta situación. Comenzaron por identificar el problema como “malos indicadores de negocios por culpa de regulación ineficiente”. Cuando probaron por qué esto era importante, empezaron a generar nuevas ideas: “Las empresas no pueden crecer en este ambiente, y si no pueden crecer no obtendremos los empleos y exportaciones que tanto necesitamos”. Se les pidió a los miembros del grupo proporcionar data que mostrara la brecha entre el nivel de empleo que ellos pensaban que ese sector debía tener, y el nivel que existía en ese momento. Esta data fue luego utilizada para convencer a los ministros y administradores de alto nivel de la relevancia del problema. Al construirlo de esta manera, lograron que los agentes apoyaran el

cambio, el cual se aceleró y profundizó en los meses siguientes.

Aun cuando esta construcción de problemas se hace para movilizar la acción, también puede ocasionar el efecto contrario si los grupos involucrados en este proceso se quedan solo en el problema. Tiene que haber un balance positivo: algo que inspire, anime una visión. Esta es la lección que extraemos del trabajo sobre investigación apreciativa, que a menudo se presenta como la antítesis del trabajo orientado al problema. Esa línea defiende "la investigación colectiva sobre lo mejor de lo que hay, para imaginar lo que podría ser, seguido por el diseño colectivo de un estado futuro deseable que nos impele a actuar y por tanto no requiere el uso de incentivos, coerción o persuasión para que ocurra el cambio planeado" (Bushe 2013, p. 1). Nosotros no creemos que esta aproximación sea de hecho antitética al enfoque de orientación al problema que presentamos aquí, sino que más bien enfatiza la importancia de la otra cara de la moneda al hacer ese trabajo: ¿qué produciría un esfuerzo orientado al problema? Al pensar en este tema, los grupos que hacen esto deben acompañar sus preguntas sobre el problema con una pregunta extra que se formula para estimular una óptica positiva: ¿cómo va a lucir esto cuando el problema sea resuelto? En el ejemplo sobre Malawi, el grupo debía mencionar que los sectores educación y salud iban a ser más fuertes, y que el dinero estaría fluyendo hacia los hospitales y las escuelas más eficientemente. El grupo debía enfocarse en metas específicas para mejorar el abastecimiento de los hospitales y el acceso de los estudiantes a los libros de texto, y en comunicar estas metas a electorados específicos para asegurar el apoyo de representantes políticos locales, que puede permitir comenzar con acciones reales en el proceso de cambio, lo cual es crucial.

Hemos visto evidencia al respecto en la manera en que el problema del presupuesto se construyó en la Suecia de los años 90. El grupo de funcionarios que lideró esta construcción no dejó a los tomadores de decisiones solos ante la desoladora situación de tener un sistema propenso a los déficits; por el contrario, usaron la data que habían elaborado para mostrar que aunque Suecia tenía en ese momento las mismas dificultades para controlar el gasto de Grecia e Italia, las reformas podían ayudar a la nación escandinava a producir sistemas como los que había en otras partes de Europa donde los déficits estaban bajo control. Esto les permitió confeccionar una meta aspiracional de "problema resuelto", en la que el país ya no tendría un déficit de 11 % del PIB sino que más bien disfrutaría de déficit bajos o incluso superávits. Este mensaje no disminuyó la sensación de urgencia del problema y la insufló con esperanza

y con una visión.

Los planteamientos que proponen una visión del “problema resuelto” también fueron vitales en los dos ejemplos que discutimos arriba:

- El grupo de la reforma judicial de Nostria estaba realmente abrumado por la magnitud del problema que enfrentaba, que era acceder a la data de los casos y organizarla. Esa aprehensión que sentían también se debía al historial de fracasos del proyecto. Pero la superaron, al menos en parte, cuando se les pidió construir una visión del problema una vez resuelto, porque eso llevó a una discusión positiva en la que el grupo identificó exactamente los tipos de data que pasarían a estar disponibles, se dio cuenta de cómo esa data ayudaría a determinar cuáles recursos harían falta, y terminó explicando cómo podrían ser mejores al solicitar fondos. Finalmente, terminaron produciendo estimados de cómo sus presupuestos se ampliarían gracias a este trabajo, y por consiguiente cuántos casos podrían resolverse cada año. Esta imagen del “problema resuelto” se convirtió en lo que algunos gurús del liderazgo llamarían una meta con “norte verdadero” para el grupo: fundacional, motivacional, y dotada de una medida precisa del éxito.

- Los funcionarios de Mantio también redondearon su construcción del problema con la imagen de cómo sería éste una vez resuelto. Estimaron cuántos de los empleos que les faltaban podrían generar las reformas en este sector de bajo desempeño que estaban estudiando, en seis meses, en un año y en un horizonte temporal más lejano, y así crearon un rango de creación posible de nuevos puestos de trabajo. Era la primera vez que algunos miembros del equipo realmente veían cómo su labor podía impactar algo tan significativo como el empleo, dado que siempre habían visto su trabajo como algo administrativo, burocrático. Por tanto resultó inspirador, les inyectó entusiasmo y le dio un propósito a su ejercicio. Esta visión de problema resuelto fue también crucial para obtener el apoyo de políticos que ya estaban motivados en cuanto a un proceso orientado al problema, pero que necesitaban una visión positiva para plantear la iniciativa.

Hemos visto, sin embargo, que muchos esfuerzos de construcción de capacidad institucional no elaboran los problemas de esta manera, sino que parten de la premisa de que

ya se ha aceptado la existencia de los problemas y que por tanto obtendrán atención, y también se asume que quienes trabajan en su contexto tienen ya una visión de cómo serán las cosas cuando ese problema esté resuelto. Pero estas premisas a veces resultan ser incorrectas, y los agentes del ámbito correspondiente tienen baja motivación o no están de acuerdo con lo que deberían hacer. Este factor impide a menudo que se obtenga o se conserve el apoyo al cambio, o que se produzca la reflexión necesaria para manejar retos muy difíciles.

Con esto en mente, tomemos entonces unos minutos para construir un problema a partir de uno o más de los retos que enumeramos en nuestro documento de trabajo anterior, que trataba sobre los desafíos 2015 y 1804. Usa la Tabla 1 como guía para este proceso. Recomendamos que hagas primero el ejercicio por tu cuenta, y que luego le pidas a algún compañero que lo haga contigo. Este ejercicio tal vez desencadene un hallazgo creativo que los ayudará a todos a entender con qué están lidiando. Buena suerte.

Tabla 1. Construyendo un problema con tu desafío 1804

¿Cuál es el problema? (¿Cómo lo medirías, cómo contarías historias sobre este problema?)	
¿Por qué este problema es importante? (¿Cómo lo medirías, cómo contarías historias sobre este problema?)	
¿Por qué este problema es importante? (¿Cómo lo medirías, cómo contarías historias sobre este problema?) • **Haz esta pregunta hasta que llegues al punto en el que en efecto puedes responder las preguntas siguientes, con más nombres que el tuyo**	
¿A quién le importa? (En otras palabras, ¿a quién concierne, aparte de mí?)	
¿Quién debe ocuparse más?	
¿Cómo hago para que ellos le presten más atención?	
¿Cómo luciría el problema cuando esté resuelto? ¿Podemos pensar en cuál sería nuestro progreso en un año o en 6 meses?	

Un problema deconstruido es un problema manejable

Los procesos de cambio que empiezan con esta clase de construcciones del problema muy probablemente generen preguntas inmediatas sobre cuáles soluciones emplear. Esto puede ser difícil de responder, dado que los problemas son complejos y que las soluciones "correctas" no son fáciles de identificar. Los reformadores pueden entonces quedarse atascados en este punto, a causa de la naturaleza inmanejable del problema, que a menudo es demasiado grande y espinoso para siquiera hacerse una idea sobre él, con lo que pueden surgir presiones para aplicar soluciones de mejores prácticas preferidas, que los reformadores saben que no construirán capacidades, pero al menos son algo que ofrecer. Nuestra reformadora en Malawi podría todavía clamar por una ACB más fuerte como solución al problema, por ejemplo.

Para mitigar este riesgo, necesitamos asegurarnos de que los aspirantes a reformadores desarmen el problema en componentes más pequeños, con lo cual verán por dónde empezar a construir soluciones. Esto implica deconstruir el problema para revelar sus causas y luego escoger las soluciones que se ocupan de ellas. Este mecanismo ayuda a hacer un "buen problema", en el que uno pueda efectivamente "entender las quejas de los grupos afectados, diagnosticar las causas, asignar culpas" e identificar opciones inmediatas para remediarlas (Snow y Benford 1992: 150). En esencia, esto convierte un grupo de desafíos inmanejables, asociados a un problema dado, en un conjunto de puntos de intervención local, con el cual podemos indagar qué está marchando mal y por qué, y buscar soluciones funcionales a estos problemas. Este modo de deconstruir problemas también ayuda a identificar múltiples partes en las que podemos buscar éxitos a corto o mediano plazo (quick wins), que son vitales para lidiar con un gran problema que muy probablemente sólo podrá resolverse en el largo plazo, y que por tanto no necesariamente recibirá apoyo político desde el principio.

Para esas deconstrucciones, proponemos usar herramientas como la técnica de los 5 Porqués y los diagramas de espinazo de pescado, que vienen de la teoría de procesos de producción, especialmente de la experiencia de Toyota (Ohno 1988; Liker 2004). Toyota usa esas herramientas para adentrarse en los problemas que surgen en la fabricación de automóviles, y asegurar que cada correctivo atienda las raíces de los problemas y que las fábricas puedan introducir soluciones sustentables (mientras mitigan el riesgo de recurrencia del problema). Así es como esa corporación construye capacidades reales: los equipos aprenden a encontrar

un problema, a desarmarlo para estudiarlo, a resolver las causas raíz y a instalar las soluciones de manera que el problema no se vuelva a presentar. Esas herramientas demandan a los involucrados en la construcción de capacidades institucionales a preguntarse, una y otra vez, por qué ese problema es ocasionado, y luego a diagramar las respuestas de modo que revelen sus causas raíz. De esta manera se puede detectar muchas causas raíz y hacerse preguntas sobre cada una de ellas, en profundidad. En la Tabla 2 podemos ver cómo esto trata la corrupción en Malawi como un problema de prestación de servicios (que se refleja en solo tres líneas potenciales de respuestas a las preguntas sobre los porqués).

Tabla 2. Ejemplo de 5 Porqués en acción

¿Por qué se está perdiendo dinero en la prestación de servicios?	Respuesta 1. Los fondos presupuestados para servicios se gastan en otros propósitos.	Respuesta 2. Los costos de procura están inflados, lo que lleva a fugas de fondos.	Respuesta 3. Los funcionarios locales desvían recursos para propósitos personales.
¿Por qué ocurre esto?	Los vacíos en los sistemas de desembolso permiten el desvío.	Los procesos de procura a menudo están implementados a medias.	Los funcionarios se sienten obligados a redistribuir dinero.
¿Por qué ocurre esto?	Los sistemas de desembolso carecen de controles clave.	Los procesos de procura a menudo son apresurados.	Los ciudadanos esperan que los funcionarios redistribuyan dinero.
¿Por qué ocurre esto?	El diseño de los sistemas de desembolso era insuficiente y nunca ha sido mejorado.	Las decisiones para procurar bienes son demoradas una y otra vez, cada año.	Las normas locales ven como apropiado el “compartir” recursos de este modo.
¿Por qué ocurre esto?	Nos faltan recursos y habilidades para mejorar el diseño del sistema.	Las decisiones presupuestarias se demoran y retrasan a su vez las de compras.	Las comunidades locales son pobres y dependen de esta práctica.

Fuente: Ejemplo de los autores, a efectos de demostración.

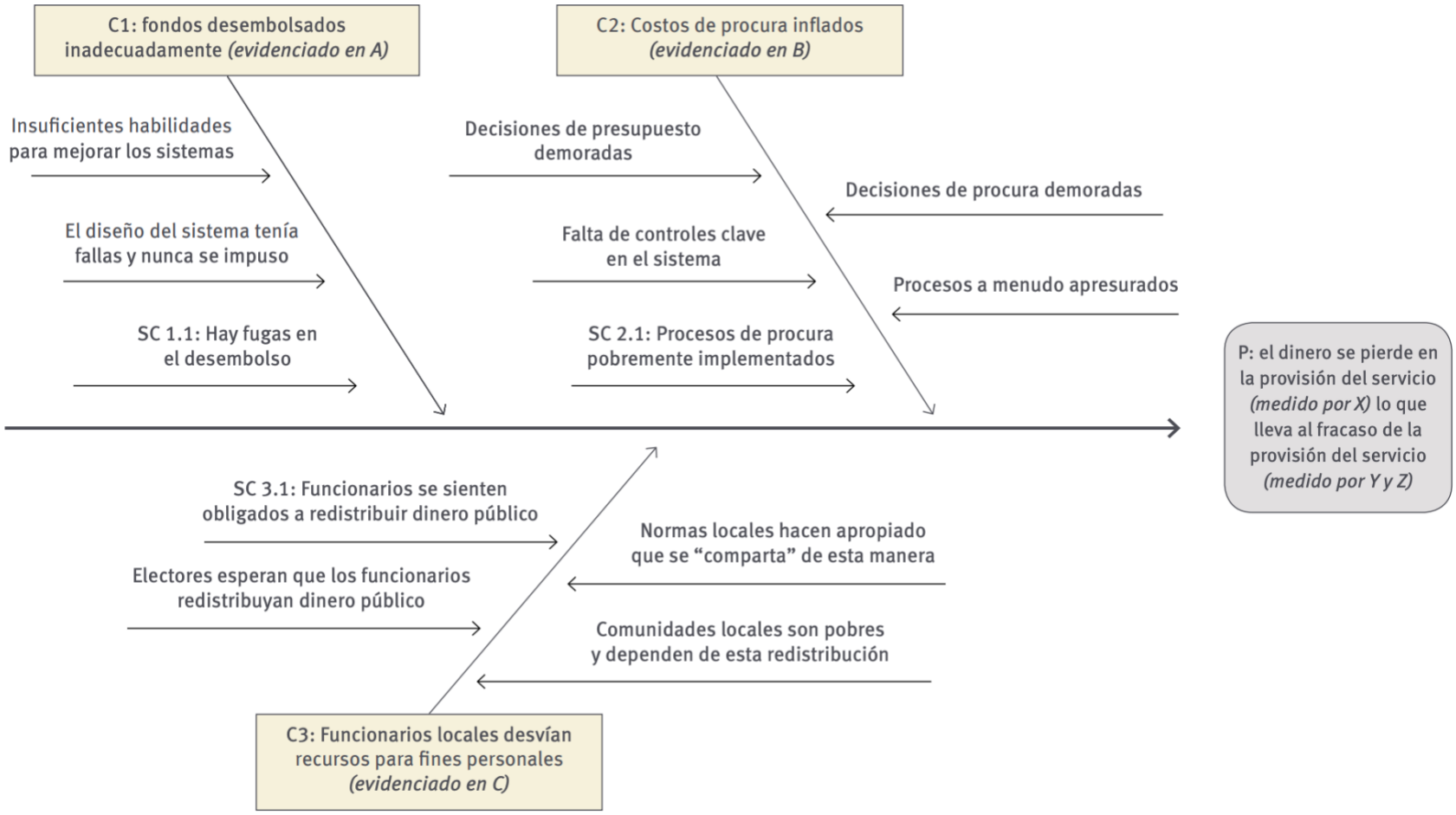
La discusión resumida en la Tabla 2 es solo parcial, naturalmente. Uno podría esperar que salgan muchas respuestas ante la pregunta central: ¿por qué se está perdiendo dinero en la prestación de servicios? Estas ramas de dimensiones causales pueden iluminar fallas de procesos, interferencia política en el flujo del dinero, y más. Cada rama se puede desmenuzar en una variedad de sub-causas, todas merecedoras de atención si queremos pasar al siguiente nivel en cuanto a capacidades y hacer un cambio exitoso. Distintos agentes pueden iniciar distintas líneas de pensamiento, lo que llevará a una deconstrucción del problema más robusta, que es lo que pasa cuando trabajamos en grupos en lugar de hacer este ejercicio en solitario. Nosotros creemos en tener tantas líneas de pensamiento como el grupo quiera ofrecer, y en retar a quienes sugieren nuevas causas y sub-causas a que traigan evidencia que las sustenten.

Por ejemplo, uno puede preguntar si hay evidencia que muestre que los costos de procura estén inflados y por tanto contribuyen a que haya fugas de recursos. Eso permite alimentar la dimensión del problema, lo cual es necesario para convencer a otros de la atención que requiere. Nosotros sin embargo recomendamos no excluir prematuramente ningún asunto causal porque nos parezca que no tiene sentido o carece de evidencia. Esto no es un ejercicio académico, sino práctico, diseñado para ver el problema de la manera más descarnada que sea posible, así que si las causas que se proponen parecen difíciles de defender, podemos incluirlas con un asterisco, que sugiera que necesitan más evidencia, y tenerlas en mente porque luego pueden terminar siendo importantes.

Las muchas líneas o dimensiones de las causas pueden verse gráficamente en lo que se llama un diagrama de espinazo de pescado, que nos brinda una deconstrucción visual de los problemas más grandes (como en el Gráfico 1). Ese diagrama especifica el efecto del problema en la derecha, usando data para estimular la atención. Las causas y las sub-causas potenciales aparecen como huesos del espinazo, con tres de ellos visibles en el ejemplo, que reflejan los problemas en los procesos de desembolso de fondos y de procura, y en el uso privado de esos fondos por parte de los funcionarios. Permitir la identificación de múltiples huesos llevará a que más agentes se involucren en la discusión sobre las soluciones, a medida que se desarmen en piezas mucho más manejables esos problemas que son a menudo intratables o al menos muy complejos. Por ejemplo, es más fácil pensar en soluciones potenciales para cerrar brechas en el sistema de desembolso que en hacerlo sobre el mucho mayor problema que es la corrupción. Este procedimiento también borrará en muchos la

noción de que hay una sola solución omnipotente para un problema complejo (la idea implícita en la propuesta de crear una comisión para lidiar con la corrupción). Una solución verdadera para grandes problemas viene de hecho en forma de muchas pequeñas soluciones a las muchas, diversas dimensiones causales del asunto.

Gráfico 1. Deconstruyendo problemas complejos con diagramas Ishikawa (de espinazo de pescado)



Podemos ver exactamente el mismo tipo de pensamiento en la manera en que los funcionarios suecos trataron de reformar el presupuesto en los años 90. Como discutimos antes, un pequeño grupo de expertos construyó el problema de modo que asegurara el apoyo de parlamentarios, ministros y gerentes. Una vez consiguieron ese apoyo, sin embargo, hubiera sido fácil desanimarse, porque los problemas presupuestarios eran de talla y alcance considerables y era difícil saber dónde empezar o qué hacer. Esos funcionarios no usaron métodos de 5 Porqués ni diagrama de espinazo de pescado, pero la estrategia que utilizaron en ese momento revela que hubo un esfuerzo consciente por deconstruir el problema. Seguramente identificaron los principales factores que se consideraba como causales del problema de restricción suave del presupuesto (lo cual significaba un control débil sobre las decisiones de gastos, la duplicación de ese gasto, y la confusión de roles a lo largo de los procesos presupuestarios). La deconstrucción involucró a distintos actores nuevos, que contribuyeron con sus miradas sobre por qué las restricciones eran tan precarias. Esto llevó a una agenda manejable de acciones, y a que más ciudadanos se comprometieran a hacer esta agenda realidad.

Este proceso resultó ser vital en las experiencias de Nostria y Mantio, descritas antes, donde el método de los 5 Porqué y el de espinazo de pescado (Ishikawa diagram) fueron utilizados explícitamente:

- La actividad de deconstrucción fue la primera de muchas en el contexto nostriano, y sirvió para traer a nuevos agentes a un equipo en formación que incluía a miembros de muchas agencias afectadas. Todos estos agentes tenían sus perspectivas sobre por qué el sector justicia no podía crear presupuestos basados en datos, todo lo cual llevó a la identificación de varios “huesos”: “no tenemos parte de la data que necesitamos”; “la data que tenemos no es confiable”; “no compartimos la data que existe”; “no sabemos cómo analizar la data que tenemos”. Se les pidió a los miembros del equipo que ilustraran cada causa con evidencia real (por ejemplo mostrando cuál data en verdad faltaba y cuál pertenecía a agencias que no tienen por qué compartirla). Esa evidencia era a menudo muy imperfecta, pero ayudó a convencer a todos de que la causa mencionada era digna de atención. Entonces el equipo se adentró en lo profundo de lo planteado en cada espinazo para hacerse más preguntas sobre las causas. Al discutir cuál data no estaba siendo compartida, pudieron ver las fallas de comunicación

entre las organizaciones, que se derivaban de tensiones políticas y burocráticas pero también de temas tecnocráticos (como el hecho de que diferentes organizaciones usaban software estadístico diferente, lo que limitaba el potencial de compartir los datos). Eventualmente, al cabo de unos pocos días, el equipo identificó un número de ramales causales sobre los cuales ya podían empezar a pensar en acciones. Pudieron ver que no había una solución única para el problema en su conjunto, además, y por tanto se demostraba que el sistema de gerencia de casos que querían instalar inicialmente no era una panacea.

- Los funcionarios mantianos estaban convencidos al principio de que ellos podían hacer arrancar el sector económico que les preocupaba solo con encarar los asuntos regulatorios que tenían que ver con los indicadores del clima de negocios. Pero decidieron no asumir simplemente esta "solución" y se embarcaron en el proceso de preguntarle a las empresas por qué el empleo era más bajo de lo que podía ser. Este ejercicio produjo pocas respuestas relacionadas con la regulación, pero en cambio arrojó una lista de 42 desafíos que los negocios del sector estaban enfrentando, con la cual el equipo de funcionarios organizó un diagrama de espinazo con cinco huesos (que se referían a temas causales como los costos del empleo, las dificultades en la relación con el gobierno, los costos de la actividad comercial y las restricciones a la innovación). Cada gran hueso representaba una causa mayor del problema, y los huesos adicionales mostraban las sub-causas (como en el ejemplo de Malawi del Gráfico 7.1). Los funcionarios estaban realmente sorprendidos al final de este ejercicio, sobre todo por lo que habían aprendido al preguntar por qué los problemas persistían, en vez de aceptar una solución prefabricada. Muchos de los 42 desafíos eran nuevos para ellos y no habían aparecido en la agenda pública con anterioridad.

Pensamos que este tipo de deconstrucción del problema es tanto iluminadora como empoderadora. Obliga a quienes quieren hacer reformas y a los hacedores de política a hacer preguntas sobre un problema que a menudo creen que ya entienden totalmente. Esto lleva a menudo a una comprensión diferente y más precisa de ese asunto. Además de esto, el proceso de deconstrucción ayuda a los aspirantes a reformadores a romper el problema en partes más pequeñas y manejables, lo cual puede mostrarles dónde pueden iniciar una reforma a corto plazo y los hace pensar de modo práctico sobre esto, justamente el tipo de pensamiento en el

que no se suele avanzar cuando se contempla un problema agobiante en su totalidad.

Nosotros no pretendemos que nos creas a pies juntillas y sabemos que el valor de este enfoque se aprecia más cuando uno usa estas herramientas en un contexto específico. En este sentido, te invitamos a que hagas un ejercicio básico de deconstrucción de tu desafío de 1804 (discutido en la Tabla 1). De nuevo, proponemos que trabajes por tu cuenta primero, y luego pases por un proceso de 5 Porqués para identificar tantas causas y sub-causas puedas, en la página en blanco a continuación (dispón de toda la página de la Caja 1 para esto). Luego, construye tu diagrama de espinazo de pescado, mostrando las ramas causales (en el espacio Caja 2). Haz que los colegas afectados lo hagan también, y luego júntense para comparar sus respectivas notas. Traten de construir un diagrama de espinazo entre todos, aprendiendo de las ideas de cada quien y elaborando una narrativa del problema más completa que cualquier cosa que hayan tenido al comienzo (Caja 3).

Caja 1. Mi hoja de 5 Porqués

Caja 2. Mi diagrama Ishikawa, deconstruyendo el problema que enfrento

Caja 3. Nuestro diagrama Ishikawa combinado

¿Cómo luce ahora tu desafío, comparado con lo que habías escrito en la Tabla 1? Debería verse ahora más desglosado que antes, expuesto en unos elementos causales que ya puedes considerar atender con seriedad. Este problema, ahora deconstruido, ya debe poder generar preguntas inmediatas, como ¿dónde empiezo a tratar de solucionar el problema? ¿Qué hacer? ¿Cómo me aseguro de atender todos los ramales causales? Los próximos pasos de PDIA se ocupan precisamente de esas interrogantes.

Las secuencias orientadas al problema ordenan el involucramiento

La deconstrucción provee las bases para secuenciar el proceso de cambio de manera que se oriente hacia el problema. Con secuenciar nos referimos a establecer las etapas y los momentos de intervención. Esto es muy importante en el proceso de desarrollo, porque una secuencia efectiva es clave cuando hacemos PDIA; si fallamos en eso, en las premisas y en la práctica, corremos el riesgo de asumir demasiadas cargas antes de tiempo. Es lo que pasa cuando las demandas de cambio son introducidas antes de que puedan ser realmente manejadas por un país o una organización.

La mayoría de las decisiones de secuenciación en la comunidad del desarrollo están basadas en soluciones, sin embargo, y consisten en la introducción (a veces isomórfica) de políticas o prácticas ya especificadas. Ese enfoque mayoritario no se pregunta si esas intervenciones se ocupan del problema; ni si el hábito de hacer “primero lo primero”, frecuente al inicio esas intervenciones, es siquiera posible en el contexto donde queremos producir el cambio; ni tampoco si eso que se supone debe hacerse primero vale en distintos contextos (Andrews 2006).

Por el contrario, la secuenciación orientada al problema produce un orden de intervención basado en un enfoque progresivo, que va atendiendo los problemas según las oportunidades y las restricciones de su contexto.

Para hacer esto hay que empezar por reconocer que la mayoría de los problemas deconstruidos toman la forma de meta problemas (con muchas dimensiones y muchos problemas que juntos forman el gran problema). Resolverlos requiere entonces múltiples intervenciones, y necesita por tanto múltiples puntos de acceso. Cada causa y sub-causa es

esencialmente un punto de involucramiento separado, aunque conectado con los otros, y cada dimensión causal ofrece distintas oportunidades de cambio. A esto nosotros lo llamamos "espacio de cambio", aunque otros autores prefieren llamarlo "preparación".

El espacio de cambio es contingente y depende de factores contextuales que comúnmente influyen en el éxito de las políticas o las reformas, dando forma a lo que podemos hacer, y al cómo podemos hacerlo. Estos factores han sido abundantemente tratados en la literatura reciente sobre desarrollo liderado localmente y con políticas inteligentes (Booth) y en la investigación de Brian Levy sobre "trabajar a contrapelo" (Levy 2013). Hemos simplificado las observaciones de ese trabajo en una heurística que los reformadores pueden usar para valerse de su espacio de cambio en cualquier área de dimensión causal. Esta heurística no pretende ser una aproximación científica para evaluar la preparación para el cambio, pero genera un conjunto de importantes preguntas que los reformadores pueden hacerse para saber dónde empezar a involucrarse y qué tipos de actividades intentar. La heurística señala tres factores clave que influyen en la oportunidad para el cambio: autoridad, aceptación y habilidad (Andrews 2008; Andrews *et al.* 2010):

- La autoridad es el apoyo que necesitamos para efectuar un cambio de política o de reforma o construir capacidad institucional (política, legal, organizacional y personal). Algunos cambios necesitan más autoridad que otros, y siempre vale la pena evaluar cuánta autoridad tenemos en las manos, así como cuánta nos hace falta.

- La aceptación tiene que ver con la medida en la cual aquellos que serán afectados por el cambio de política o por la reforma acepten la necesidad y las implicaciones de ese cambio. Distintos tipos de transformaciones requieren distintos niveles de aceptación entre grupos restringidos o amplios, y en distintas profundidades, y la clave es reconocer cuál aceptación ya existe y cuánta más debemos construir para promover el cambio.

- La habilidad se enfoca en el lado práctico de la reforma o el cambio de política, así como en las necesidades de tiempo, dinero, habilidades y otros recursos para iniciar cualquier tipo de intervención. Como en las otras dos dimensiones de autoridad y aceptación, hay que saber aquí cuáles habilidades tenemos y cuáles tenemos que adquirir o reclutar.

A estas preguntas nos enfrentamos con un rigor que varía con el contexto y la disponibilidad de evidencia de cada uno de los tres factores. Al nivel más elemental, preguntaremos por cada ramal sub-causal cómo es el ambiente de autorización y de dónde puede venir la autoridad para intervenir, de quién necesitamos aceptación para avanzar, y qué tipo de habilidades necesitamos para lograr verdaderos progresos. Esto nos lleva a una discusión en la que los aspirantes a reformadores y los hacedores de política se encuentran obligados a reflexionar sobre los factores contextuales, con lo que terminan viendo qué es posible hacer. En esa discusión pueden usarse varias herramientas, como lo muestra el sencillo ejemplo de la Tabla 7.3.

Estructuramos entonces la conversación a partir de estos factores y pedimos estimaciones sobre la autoridad, la aceptación y las habilidades con que contamos. Este tipo de discusión puede ser novedoso para muchos, y los estimados que salen de ellas rara vez están bien sustentados. Pero es que se trata de pensar cómo pueden comportarse los demás, lo cual es parte de hacer reformas y políticas complejas, donde siempre estamos lidiando con la incertidumbre y la opacidad y no sabemos en verdad todo lo que lo necesitamos saber. La meta, en todo caso, es tener los mejores estimados posibles, de la manera más transparente que se pueda, para que podamos aprender progresivamente sobre el contexto e ir convirtiendo la incertidumbre en conocimiento más claro. En este sentido, tratamos de registrar estas premisas de la manera más efectiva en que podemos en la Tabla 3, para ayudar a la discusión.

Tabla 3. Un análisis AAH básico del espacio de cambio

	Preguntas que nos ayudan a pensar en el espacio real de cambio en nuestro contexto	Estimación de AAH (baja, media, grande)	Premisas
Autoridad para involucrarse	Quién tiene la autoridad para involucrarse: • ¿Es legal? ¿Es procedimental? Es informal? • ¿Cuáles de los autorizadores pueden apoyar ahora el involucramiento? • ¿Cuáles no lo harían ahora? En general, ¿cuánta autoridad creen que tienen, y dónde están las brechas?		
Aceptación	¿Cuáles agentes (personas, organizaciones) tienen interés en este trabajo? • Para cada agente, en una escala del 1 al 10, piensen cuán dispuestos están a apoyar el involucramiento. • Para cada agente, en una escala del 1 al 10, piensen cuánta influencia podría tener sobre el involucramiento. • ¿Cuál proporción de agentes con fuerte aceptación tienen (con más de 5 en ambos estimados)? • ¿Cuál proporción de agentes con baja aceptación tienen (con más de 5 en ambos estimados)? En general, ¿cuánta aceptación creen que tienen, y dónde están las brechas?		
Habilidad	¿Cuál es tu habilidad personal? • ¿Cuáles son los agentes clave (el grupo más pequeño) con los que deben trabajar para iniciar el involucramiento? • ¿Cuánto tiempo necesitarían de estos agentes? • ¿Cuál es tu habilidad para los recursos? • ¿Cuánto dinero necesitan? • ¿Cuáles otros recursos necesitan para el involucramiento? En general, ¿cuánta habilidad creen que tienen para iniciar el involucramiento, y dónde están las brechas?		

Cuando estos factores son evaluados en función de cada dimensión causal, veremos que los hallazgos son variables. Al mirar las sub-causas, por ejemplo, los reformadores muy probablemente percibirán que los altos niveles de autorización, aceptación y habilidad ya están presentes, lo que sugiere un gran espacio de cambio o de preparación para el involucramiento. Esto se ve a la izquierda del diagrama de Venn del Gráfico 2 (que ofrece una manera fácil de visualizar los espacios de cambio estimados y, al mismo tiempo, que hay que tener esos tres factores, no solo uno). Estas grandes áreas de espacio de cambio permiten intervenciones que pueden acumular grandes recursos en la fase inicial, y que permiten una acción decidida para resolver el asunto causal en cuestión. En otras palabras, tienen puntos de entrada para una reforma agresiva. Tal vez estas son áreas relacionadas con los lentos procesos de procura en el ejemplo con el que hemos venido trabajando (como se ve en el Gráfico 3), donde se supone que existe un gran espacio de cambio para encarar las sub-causas: los procesos de procura a menudo están implementados sólo a medias; los procesos de procura a menudo son apresurados; las decisiones para procurar bienes son demoradas una y otra vez cada año; las decisiones sobre presupuesto para iniciar las compras son demoradas.

Gráfico 2. Visualizando el espacio de cambio

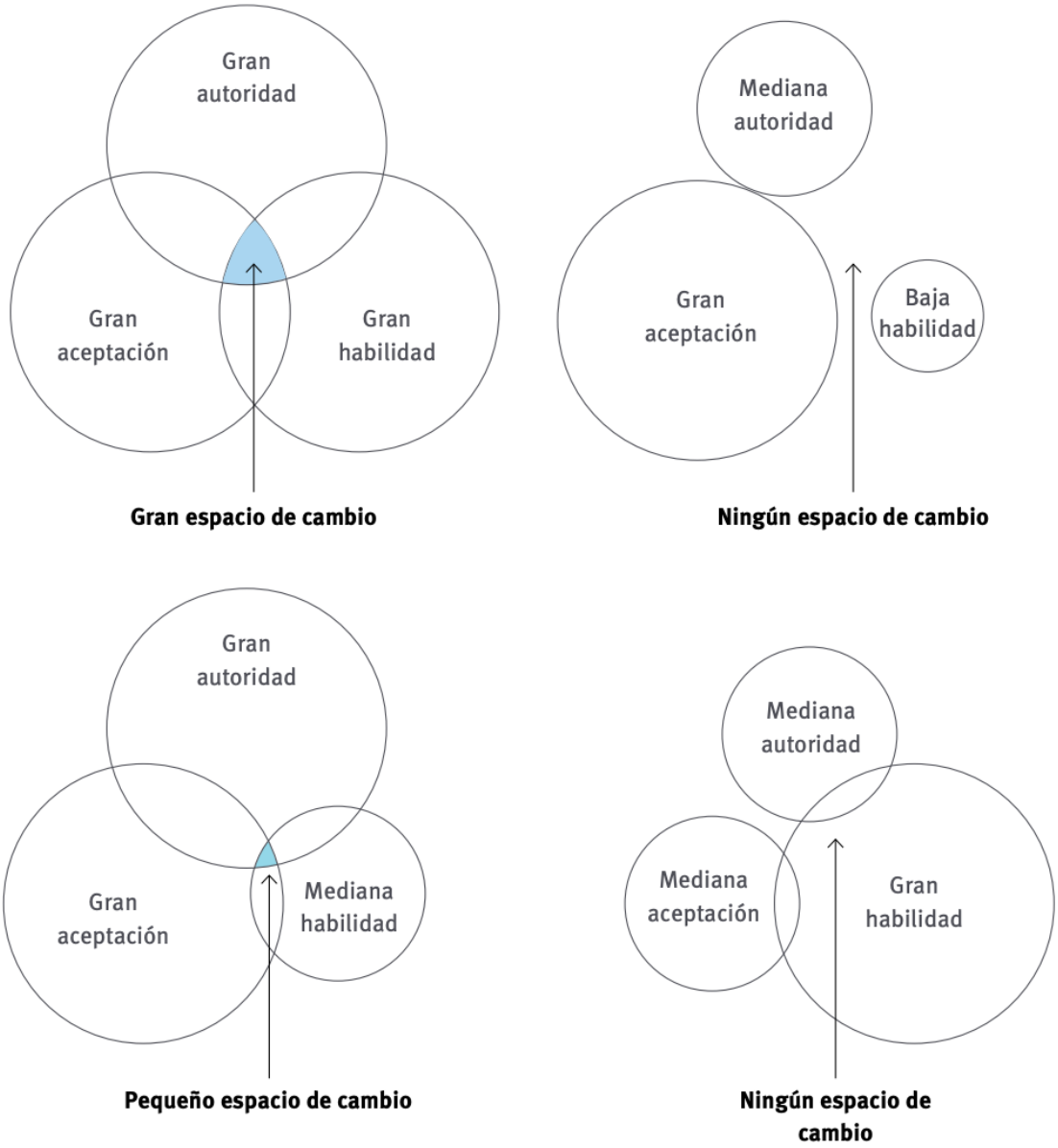
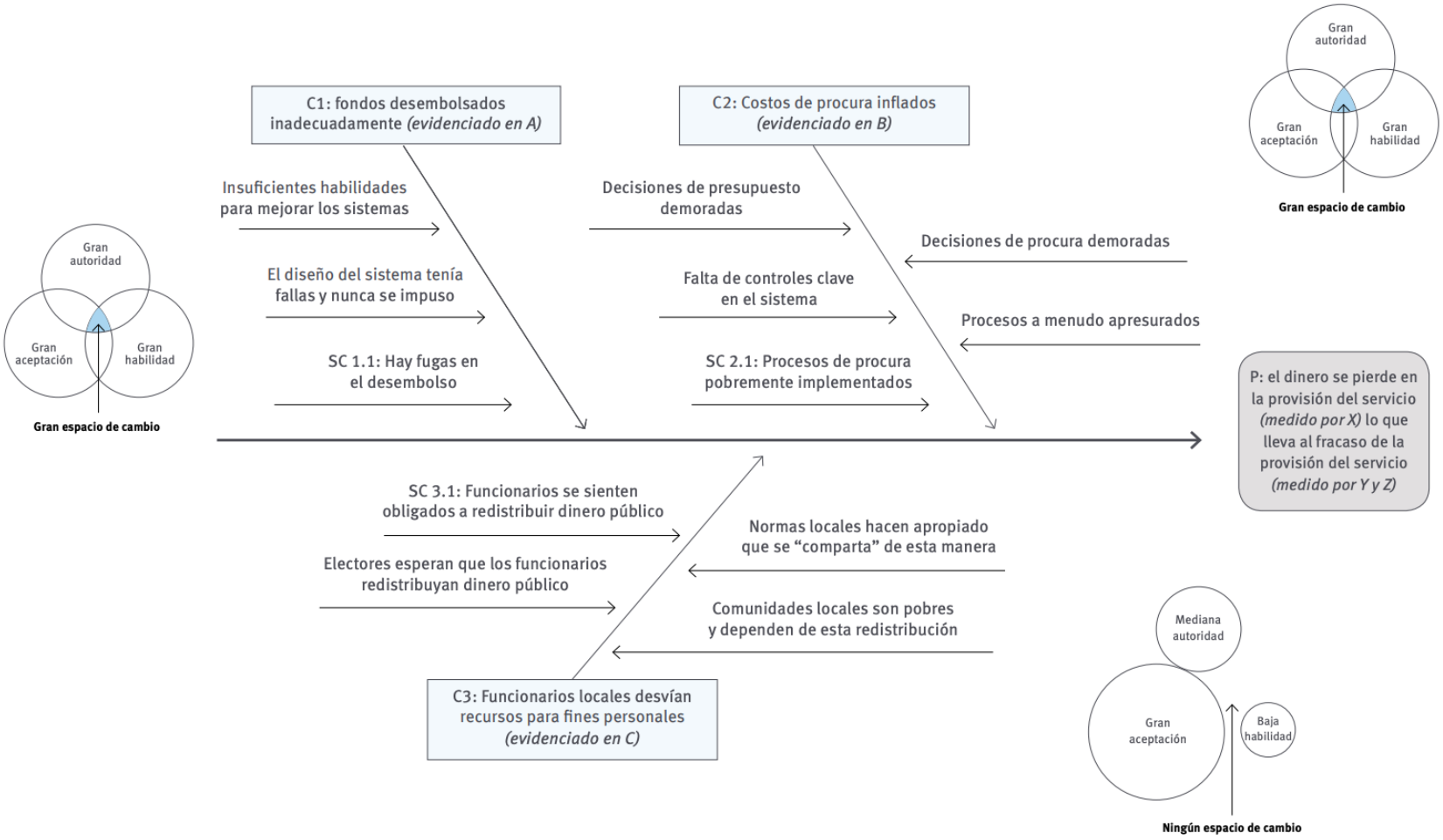


Gráfico 3. Examinando el espacio de cambio en las distintas ramas causales y sub-causales de un problema



Los reformadores probablemente encontrarán menos espacio de cambio en otras áreas de sub-causas, donde hay brechas en uno o más de los factores de autoridad, aceptación y habilidad. Puede que surjan preguntas sobre la autoridad y la habilidad para enfrentar las sub-causas cruciales en la rama 3, por ejemplo (como podemos ver en la mano derecha del diagrama Venn del Gráfico 2 y en el diagrama Venn aplicado en el Gráfico 3), donde es más difícil involucrarse en las sub-dimensiones: los funcionarios se sienten obligados a redistribuir dinero; los electorados esperan de los funcionarios que repartan dinero; las normas locales hacen apropiado compartir dinero de esta forma.

Sin embargo, esto no debe llevar a los reformadores a abandonar el área de reforma o de política. Al contrario: indica que es necesario emprender acciones tempranas para preparar el espacio de cambio antes de las intervenciones más ambiciosas que podrían venir en una segunda o tercera fase. Esto puede incluir iniciativas para sensibilizar a las comunidades locales sobre los costos del clientelismo local, o establecer coaliciones entre concejales y funcionarios en los lugares correctos antes de introducir algo nuevo, sea una idea, una política o un proceso. Hacer crecer el espacio de cambio ya es por sí mismo un acto clave en el proceso de reforma, que incluye tareas específicas que deben ser bien pensadas y bien presentadas.

Este enfoque ayudará a los reformadores a identificar los tipos de actividades que deben emprender en todas las áreas causales y sub-causales de su problema deconstruido. Muchas de las áreas solo permitirán hacer actividades para preparar el espacio de cambio, mientras que otras admitirán una reforma más agresiva o un ajuste de política, cuando los reformadores perciben que el espacio de cambio ya es suficiente (como en el área de procura que vemos en el Gráfico 3). Los reformadores deben buscar *quick wins* en este último conjunto de intervenciones, lo que será crucial para construir la autorización para reformar (ya discutida con más detalle en el capítulo 9) y probablemente ayudará a ampliar el espacio de cambio en otras áreas.

Aprendimos sobre este tipo de secuenciaciones cuando vimos casos como el de la reforma presupuestaria en Suecia, en los años 90. Aunque en esa ocasión los reformadores no estaban usando las mismas herramientas o enfoques que nosotros recomendamos (no examinaron la situación según la AAH, por ejemplo), ciertamente se valieron de una aproximación similar para elaborar su secuencia de acciones. Ellos cargaron de tareas la etapa

temprana de sus reformas en las áreas donde tenían aceptación y autoridad, por ejemplo, porque sabían que así podrían construir ideas y habilidades sobre bases preexistentes. Empezaron con esfuerzos sustanciales para reencender las iniciativas de los años 80 para clarificar las reglas de gasto intergubernamental, por ejemplo, e introdujeron un nuevo calendario presupuestario y mecanismos para cortar el gasto (en áreas donde el calendario y las medidas de austeridad habían sido experimentados antes). Esto los dotó de *quick wins*, y les permitió construir *momentum* para las reformas más amplias. Otras áreas solo vieron cambios cinco o diez años luego del inicio, cuando las nuevas leyes transfirieron la responsabilidad sobre el presupuesto desde el parlamento hasta el ministerio de Finanzas y se introdujeron reglas fiscales e innovaciones relacionadas. El espacio de cambio no era lo suficientemente grande como para admitir estas reformas a principios de los 90, porque la aceptación política apenas comenzaba y los reformadores debían apuntalar su autoridad para actuar, aparte de que todavía había ciertas ideas y habilidades que proponer, discutir y probar. Los primeros pasos para construir aceptación, autoridad y habilidad produjeron más espacio de cambio en la segunda mitad de la década, y esto cuando ocurría un cambio de mayor alcance. Por lo tanto, esas intervenciones fueron graduales, pero lo importante es que el proceso de reforma en su totalidad estuvo siempre orientado al problema e implicaba un progreso constante, no la innovación periódica.

Un enfoque similar de secuenciación guió también los esfuerzos de construcción de capacidades institucionales en los otros casos que hemos discutido, Nostria y Mantia:

- El equipo que trabajaba en la construcción de capacidad judicial reconoció que algunas de las áreas causales en su diagrama de espinazo de pescado (Ishikawa diagram) no estaban listas para el cambio inmediato. No podían, por ejemplo, introducir ideas para mejorar la difusión de data a lo largo de este sector, porque primero tenían que crear la aceptación política. Tampoco podían actuar de inmediato sobre las brechas de data, pues les faltaban habilidades para recolectar ciertos tipos de data en el terreno. Lo que sí podían hacer era comenzar a construir estas habilidades para expandir el espacio de cambio para futuras reformas. También podían hacer más visible su trabajo en el corto plazo, buscando la data que existía -aunque seguía sin ser compartida- para construir una imagen preliminar del sector que estuviera basada en evidencia. El primer paso sirvió para construir espacio de cambio en otras áreas y ayudó a encaminar la reforma

hacia la solución de los problemas mayores.

- Los funcionarios de Mantia se pusieron a trabajar de inmediato sobre su espinazo de cinco huesos, identificando el espacio de cambio en todas las 42 áreas sub-causales. También hicieron una lista de los agentes clave que debían actuar en cada área, para ver si estos agentes gozaban de autoridad para actuar y estarían dispuestos a aceptar el reto, y para determinar si los vehículos de política ya existentes podían permitir la acción. En varias de esas áreas, la búsqueda mostró al equipo que algunos de esos 42 retos ya habían sido tratados en proyectos o políticas del pasado, y que representaban oportunidades para *quick wins*. En otras, ya existían los vehículos de política y el equipo podía impulsar una acción rápida para alcanzar una nueva etapa de estas *quick wins*. En otras áreas el equipo necesitaba construir autoridad y aceptación para seguir adelante, lo cual significaba comenzar con cuidadosas iniciativas de comunicación para involucrar a otras partes y conseguir apoyo a la reforma. Más que todo, este ejercicio ayudó al equipo a identificar qué estaba haciendo en todas las 42 áreas, preparar algunas para la acción inmediata (y, esperaban ellos, el éxito) y preparar otras más para una intervención más agresiva en el futuro. El equipo construyó una hoja de cálculo para anotar sus premisas en cada área y para indicar los pasos siguientes (lo cual discutiremos en el siguiente capítulo).

Esta secuenciación orientada al problema es tanto estratégica como realista, y se enfoca en organizar intervenciones progresivas de acuerdo con el contexto, en lugar de darlo por sentado o ignorarlo. El foco, más que todo, está en resolver el problema, y esto puede fijarse como una meta inspiradora desde muy temprano, mostrando con indicadores específicos cómo sería el contexto una vez el problema estuviera resuelto. Cada actividad de acceso pretende conducir a esta meta, con algunos pasos iniciales para aumentar el espacio de cambio que requieren los pasos posteriores, y algunas acciones agresivas para actuar en el espacio existente con nuevas iniciativas de reforma o de política. Estos pasos iniciales agresivos deben producir las *quick wins* que muestren los beneficios del cambio y apuntalen la promesa de que se llegará aún más lejos en el futuro. Así se puede ayudar a satisfacer tanto la necesidad de contar con planes de reforma bien plantados en la realidad que sean prácticos (buscando el qué viene después y el qué es posible) como la de que esos planes sean producto de una visión (esa imagen en que a menudo se concentran los autorizadores).

Antes de seguir adelante, tómate un tiempo para pensar sobre el espacio de cambio en el cual estás actuando para manejar los retos que identificaste en los ejercicios anteriores de este capítulo. Como en actividades previas, usa la Tabla 4 para trabajar por tu cuenta y luego hazlo en equipo para seguir pensando, haciendo estimaciones y anotando lo que puedas sobre la autoridad, la aceptación y la habilidad que tienes para cada dimensión sub-causal de tu problema. Luego modifica tu diagrama de espinazo de pescado (Ishikawa diagram - como en el Gráfico 7.3) para ver el espacio de cambio que tienes en cada área, y evalúa qué clase de intervención corresponde: si es una intervención agresiva que introducirá nuevas soluciones a un espacio existente, o si debe ser más estratégica y construir ese espacio. Usa la Caja 4 para esto.

Tabla 4. Análisis de espacio de cambio para cada sub-causa de tu diagrama Ishikawa (de espinazo de pescado)

	Describe tu contexto (usa las preguntas de la Tabla 6.5)	Estimación AAH (baja, mediana, grande)	Premisas
Autoridad para intervenir			
Aceptación			
Habilidad			

Caja 4. Espacio de cambio en el diagrama Ishikawa de tu grupo: dónde empezamos, con cuál tipo de intervención, en cuál área.

¿Dónde estamos ahora?

Adoptar un enfoque orientado al problema para construir capacidad institucional es muy distinto a la aproximación convencional, que consiste en perseguir una solución desde el arranque. Pero cuando no sabemos cuál es esa solución, o no hay una vía fácil o directa para construir la capacidad institucional que permita implementarla, el enfoque hacia el problema resulta ser vital. Nosotros pensamos que estas situaciones tan complejas exigen un enfoque distinto, que nos lleve a identificar primero el problema y luego a encontrar la solución para ese problema, para después incorporarla a la institucionalidad. En cierto sentido, esto es como encontrar el éxito antes de formalizarlo, lo cual es lo contrario de muchos esfuerzos en la materia, que se concentran en producir un éxito mediante una solución institucional.

Esperamos que cualquiera que de verdad siga el enfoque orientado al problema pueda con este capítulo llegar a ver sus retos de construcción de capacidades institucionales de un modo distinto. En muchas de nuestras labores con profesionales del desarrollo, hemos hallado colegas que miran un desafío como el reflejo de una solución faltante: "no tenemos un proceso presupuestario moderno", o "no tenemos mecanismos modernos para monitorear a los docentes", o "no tenemos una oficina anticorrupción funcional". Cuando parten de esta mirada, comienzan a tratar su desafío ya con una noción previa sobre la "solución correcta": "podemos construir capacidad institucional para modernizar el proceso de presupuesto-los mecanismos para monitorear docentes- la oficina anticorrupción".

Pero un verdadero análisis del problema brinda una perspectiva totalmente diferente de lo que estamos enfrentando. Hay que construir el reto para llamar la atención sobre la necesidad de cambio y de construcción real de capacidades, y deconstruir el problema para hacerlo más manejable, considerando las oportunidades y restricciones del contexto y determinando dónde empezar y cómo secuenciar las intervenciones. Típicamente, este análisis empodera a los participantes, especialmente a quienes están trabajando en sus propios países, y les hace sentir que efectivamente pueden contribuir a resolver el problema. Ese empoderamiento es por sí mismo un producto del proceso de construcción de capacidad institucional PDIA, pues consiste en centrar las capacidades en la confianza y el deseo de hacerlo bien. Los participantes que adquieren esa conciencia sobre lo capaces que son también se ponen impacientes sobre qué viene a continuación, y preguntan dónde están las soluciones

y cuán pronto pueden empezar a implementarlas. Esperamos que este capítulo te deje en un lugar similar, listo para pasar a pensar en procesos iterativos de encontrar soluciones y ajustarlas para que en efecto resulten, lo cual discutiremos en un próximo documento de trabajo.

Referencias

Anders, G. (2002). Like Chameleons. Civil Servants and Corruption in Malawi. *Bulletin de l'APAD*, 23–24, 2–19.

Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development.* New York: Cambridge.

Andrews, M. (2015). Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Developing Countries. *World Development* 74(C), 197-208.

Andrews, M., McConnell, J., and Wescott, A. (2010). *Development as Leadership Led Change*. Washington, DC: World Bank.

Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Center for International Development Working Paper 239*. Cambridge, MA.: Center for International Development.

Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2015). The Challenge of Building (Real) State Capability. Harvard Center for International Development Working Paper.

Bacharach, S., and Mundell, B. (1993). Organizational Politics in School: Micro, Macro, and Logics of Action. *Educational Administration Quarterly* 29(9), 423–452.

Barnett, W., and Carroll, G. (1995). Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review of Sociology* 21, 217–236.

Bartunek, J. M., and Moch, M. K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *Journal of Applied Behavioral Science* 23(4), 483–500.

Barzelay, M., and R. Gallego. (2006). From "New Institutionalism" to "Institutional Processualism": Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance* 19(4), 531–557.

Bolongaita, E. (2010). An Exception to the Rule? Why Indonesia's Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don't—A Comparison with the Philippines' Ombudsman. *U4 Issue*, August 2010, No. 4. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.

Booth, D. (2011). Aid Effectiveness: Bringing Country Ownership (and Politics) Back In. *Overseas Development Institute Working Paper 336*. London: ODI.

Brunsson, K. (1995) Puzzle pictures: Swedish budgetary processes in principle and practice. *Financial Accountability & Management* 11(2), 111-125.

Buehler, M. (2009). Of Gecko's and Crocodiles: Evaluating Indonesia's Corruption Eradication Efforts. Presentation at CSIS/USINDO, Washington, DC, November 23, 2009.

Burkitt, B., and Whyman, P. (1994). Public sector reform in Sweden: competition or participation? *The Political Quarterly* 65(3), 275-284.

Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science* 32, 539–553.

Chan, N. (2010). Narrative Change and Its Microfoundations: Problem Management, Strategic Manipulation, and Information Processing. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University-Bloomington, April 3, 2010.

Chirambo, R. (2009). Corruption, Tribalism and Democracy: Coded Messages in Wambali Mkandawire's Popular Songs in Malawi. *Critical Arts: A Journal of North-South Cultural Studies* 23(1), 42–63.

Christensen, T., and Lægreid, P. (2003). Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review* 3(1), 3–27.