

EL COLEGIO DE MÉXICO

Centro de Estudios Internacionales

**Sencillo modelo de definición de problemas
en el análisis de políticas públicas, ilustrado con el diseño
de los Fondos de Inversión Social del Banco Mundial en
América Latina**

Marco Antonio Mena Rodríguez

Tesis para obtener el título de Licenciado en Administración Pública

A mi madre
in memoriam

AGRADECIMIENTOS

Este documento es el pago de una deuda conmigo mismo; es el dilatado cumplimiento del compromiso de titulación que tuve varios años. Saldar cuentas con El Colegio es un orgullo y alegría que comparto con aquellos a quienes guardo afecto y estimación, y de quienes recibí estímulos para concluir esta tesis.

El Dr. Luis F. Aguilar Villanueva ha sido en lo académico y profesional mi más sólido apoyo. Insustituible referencia de respeto y admiración, su inteligencia y excelencia intelectual son para mí contundente recurso de motivación. A él debo y agradezco mi "descubrimiento" de la disciplina de las políticas públicas a la que pienso dedicar mi vida.

Agradezco también el auxilio y la buena disposición de varios amigos cercanos. Fernanda Somuano Ventura, Ricardo C. Guadarrama Mendoza y yo formamos un equipo de trabajo para avanzar colectivamente en nuestros respectivos documentos; sostuvimos pláticas en las que intercambiamos comentarios y recomendaciones. José de Luna Martínez leyó un avance del segundo capítulo y me hizo comentarios útiles para mejorarlo, y Carlos Alberto Flores Hernández estuvo siempre atento e interesado en la marcha de mi investigación. Los saludo a todos fraternalmente.

Mi gratitud va para mi abuela Margarita, por supuesto, y para mi familia entera: mi padre, quien seguramente combina ahora el orgullo de saberme titulado de El Colegio y el término de su inquietud en el ínterin; mis hermanos y sus esposas, Eberth y Teté, Fabi y Karina; mis tíos Paco y Eliza, Migue y Minerva; mis primos hermanos María y Migue; y mi tía abuela Titi.

Quiero hacer finalmente una referencia muy especial para Clo Caviggioli, cuyo arribo a México esperé con ansiedad y emoción desde que dejé Washington el verano de 1994. Su fuerza de carácter y cariño me motivaron a terminar de un solo golpe esta tesis. Ella sabe perfectamente bien cuán importante fueron y son para mí su estímulo y aliento.

ÍNDICE

1. Introducción: la definición de problemas en el proceso de las políticas, 4

- 1. 1. El proceso de las políticas públicas, 5
- 1. 2. Objetivos y descripción de esta tesis, 9

2. Sencillo modelo de definición de problemas, 10

- 2. 1. Las trampas de la definición de problemas, 13
- 2. 2. El modelo, 26
 - 2. 2. 1. Forma extendida del modelo, 47

3. Los Fondos de Inversión Social del Banco Mundial, 57

- 3. 1. Los orígenes: Bolivia y su crisis de los años ochenta, 61
- 3. 2. La creación del Fondo Social de Emergencia (FSE), 69
 - 3. 2. 1. El debate sobre el diseño del FSE, 75
 - 3. 2. 1. 1. Ajuste vs. crisis, 77
 - 3. 2. 1. 2. Pobreza vs. pobreza extrema, 78
 - 3. 2. 1. 3. Interés en beneficiarios específicos, 79
 - 3. 2. 1. 4. Planes a largo plazo, 80
 - 3. 2. 1. 5. Asistencia social vs. creación de empleos, 81
 - 3. 2. 1. 6. Criterios de elegibilidad, 81
 - 3. 2. 1. 7. Arreglos institucionales, 82
- 3. 3. Los Fondos de Inversión Social, 84
 - 3. 3. 1. Lineamientos generales, 85
 - 3. 3. 2. Relación con las ONGs, 92
 - 3. 3. 3. Aspectos operacionales, 95

4. Los Fondos Sociales y el modelo, 101

- 4. 1. Identificación del problema: correspondiente, 101
- 4. 2. Atributos del problema, 105
- 4. 3. Definición: no consecuente, depurada, 107
- 4. 4. Consideraciones finales y recomendaciones de política, 114

Bibliografía, 117

Agradecimientos, 122

1. INTRODUCCIÓN: LA DEFINICIÓN DE PROBLEMAS EN EL PROCESO DE LAS POLÍTICAS

A mediados de la década de los años cuarenta Herbert A. Simon decía que la razón que lo había animado a escribir su clásico trabajo *Administrative behavior* era la carencia en el campo de la administración pública de herramientas lingüísticas y conceptuales adecuadas.¹ Ahora, la política pública se encuentra en condiciones similares respecto de la consensualidad de su lenguaje, circunstancia que se ha magnificado en el idioma español.

La diversidad empieza con el propio nombre de la disciplina. Existen numerosos conceptos de *política pública* y, de hecho, casi todos los autores hacen referencia a algún tipo de conceptualización, ya sea propia o ajena, que involucra elementos diferentes o características peculiares. Los aparentes resultados han sido la dispersión y fragmentación en la academia.² Eugene J. Meehan dice que las publicaciones sobre la materia, incluyendo algunos textos básicos, atribuyen al término *policy* una variedad de significados muchas veces incompatibles y, según él, sucede lo mismo cuando se lo relaciona con el de *teoría*.³ Meehan cree que cuando se llegan a ofrecer definiciones, el resultado es una simple colección de postulados cuyo funcionamiento y utilidad teórica no exige análisis o justificación alguna. Meehan también está en contra de los excesos de la conceptualización funcional en

¹ Herbert A. Simon, *Administrative behavior. A study of decision - making processes in administrative organizations*, New York, The Macmillan Co., 2a. ed., 1959, p. xlv.

² Véase. José Luis Méndez, "Hacia un estudio de la política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 131 (1993), pp. 111-144, y especialmente, en el mismo número, María del Carmen Pardo, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", pp. 12 - 29.

³ Eugene J. Meehan, "Policy: Constructing a definition", *Policy Sciences*, 18 (1985), pp. 291 - 311.

la que se pueden desarrollar ejercicios intelectuales plenamente *ad hoc*, y donde la frase "puedo definir mis términos de cualquier modo que yo elija siempre y cuando los utilice consistentemente" es abundante en su carácter legitimador.

Este tipo de justificación no puede dañinas, pues el término *policy* está necesariamente ligado a la acción. Si la conceptualización de la política pública no se rige por sus efectos en la práctica, no es posible esperar que la práctica se valga de los estudios de política pública. No establecer un concepto de política pública consecuente podría llevar a una separación importante entre la investigación y la práctica de la política pública, tal como ha sucedido en México con el estudio de la administración pública. Por eso, resulta francamente difícil, y hasta un poco infructuoso, intentar elaborar conceptos de política pública con la pretensión de que se acepten de modo general. Aunque los conceptos funcionales son al parecer la mejor vía para el desarrollo de un trabajo que trate este asunto, es evidente que la disciplina de la política pública se ve inmersa en una seria necesidad de afinación y pulcritud conceptual. Esta compleja tarea rebasa los límites que le he impuesto a este trabajo y tendré simplemente que dejarla indicada. No obstante, lo relevante es enfatizar y dejar claro que la cuestión de definición de problemas en el análisis de políticas también ha sufrido los efectos de esta crisis.

1. 1. El proceso de las políticas públicas

Toda política pública experimenta en la práctica un desarrollo que la academia ha denominado "proceso de la política" (*policy process*). Este proceso está constituido por diversas fases de interacción dinámica que en su denominación y conceptualización varían de acuerdo al autor de que se trate, aunque en términos generales se puede hablar de tres grandes fases: formulación, ejecución o puesta en

práctica (*implementation*) y evaluación de la política. Usualmente se habla de ellas como una serie de etapas a lo largo de un recorrido predeterminado, pero en términos analíticos deben entenderse como fases interrelacionadas y no cronológicas, sólo ordenadas de tal o cual modo para beneficio del entendimiento y claridad lógicos. Tal como muestra el cuadro 1. 1, el nombre de estas fases es diferente, pero en esencia todas ellas son bastante cercanas.

De cualquier forma, y por lo regular, estas “listas” principian con el punto de definición del problema de modo tal que el resto del proceso parece entenderse como parte de la solución o de hecho como la propia solución. Así, esta forma de entender el proceso de las políticas puede erróneamente provocar que la definición de problemas se considere como una parte corta y relativamente sencilla del proceso de una política. Esto es inexacto. Las definiciones de problemas son un elemento recurrente del proceso de las políticas, las redefiniciones. Del mismo modo que las fases del proceso interactúan y no guardan un orden cronológico, una redefinición puede aparecer tanto en el momento de la evaluación de una política, para decidir su continuación o terminación, o repeditamente durante su formulación.

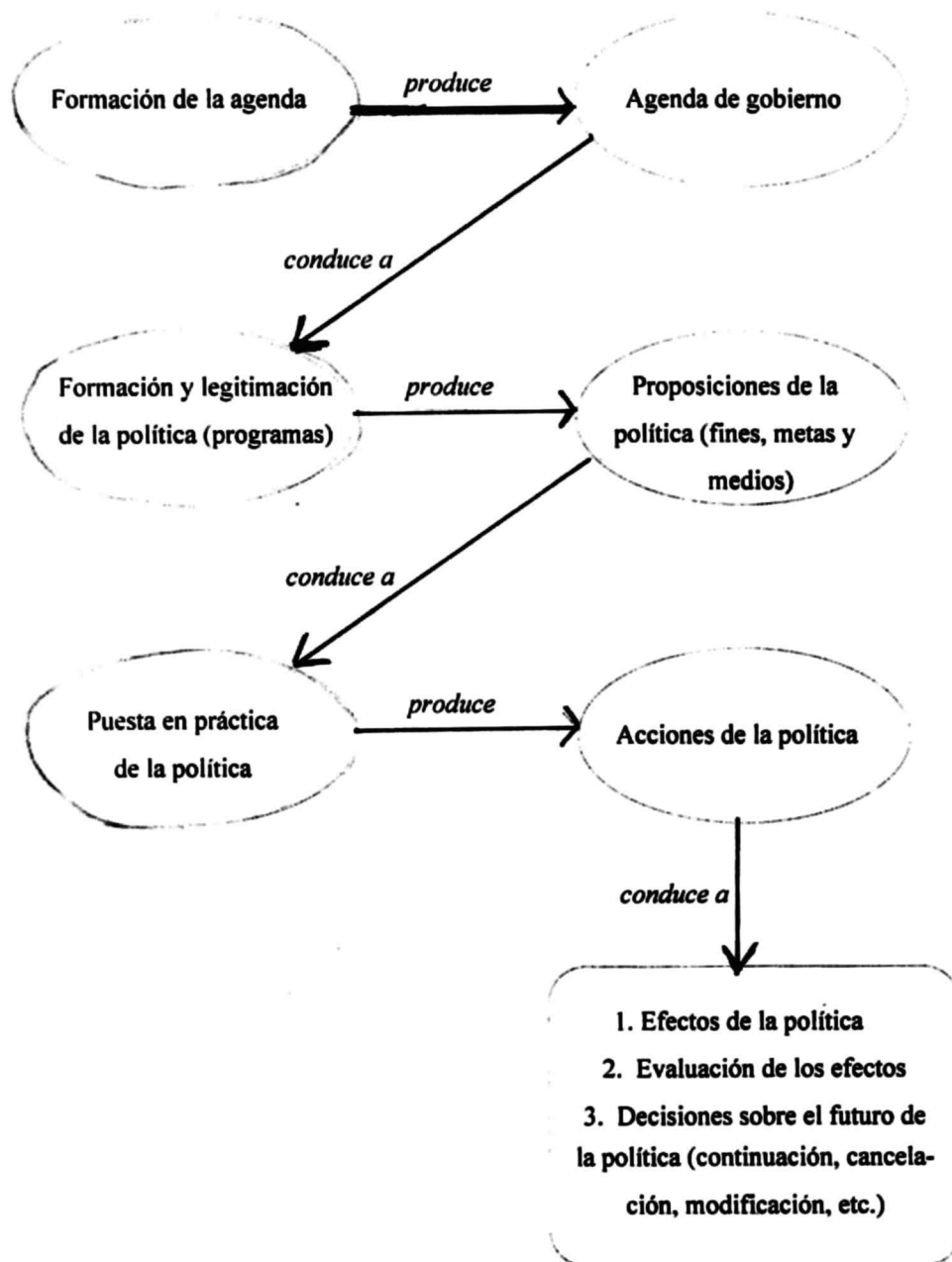
En la figura 1. 1 se puede apreciar de modo gráfico como las fases del proceso de las políticas interactúan en un ambiente dinámico. En cada una de estas fases una potencial redefinición es posible. De hecho, cuando se decide qué problema ha de abordarse, se decide al mismo tiempo qué cuestiones quedarán incluidas y cuáles excluidas. Cuando se decide de entre varias definiciones de un problema (formulación de la agenda), se elige simultáneamente el tiempo que se dedicará al análisis y se perfila inicialmente una definición de problemas. Pero, ¿qué son las definiciones de problemas?, ¿que componentes analíticos las integran?, ¿cuál es el efecto que tienen en el resultado de las políticas?

Cuadro 1. 1. Fases del proceso de las políticas según algunos autores

Autores	Fases del proceso de las políticas
a) William N. Dunn	<ol style="list-style-type: none"> 1) Estructuración del problema 2) Supervisión del problema 3) Pronóstico de sus efectos 4) Evaluación de sus efectos 5) Recomendaciones de política 6) Influencia en la práctica
b) John W. Kingdon	<ol style="list-style-type: none"> 1) Construcción de la agenda de gobierno 2) Identificación de alternativas 3) Selección de alternativas 4) Puesta en práctica de la decisión
c) Duncan MacRae Jr. y James A. Wilde	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definición del problema 2) Establecimiento de criterios de decisión 3) Identificación de políticas públicas alternativas, elaboración de modelos de política, y jerarquización de decisiones. 4) Determinación de la viabilidad política
d) Carl V. Patton y David Sawicki	<ol style="list-style-type: none"> 1) Definición del problema 2) Establecimiento de criterios de evaluación 3) Identificación de las políticas alternativas 4) Análisis y selección de políticas 5) Supervisión y evaluación de los resultados de la política
e) Edward S. Quade	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formulación del problema 2) Investigación y recolección de información 3) Elaboración de modelos de política 4) Síntesis
f) Grover Starling	<ol style="list-style-type: none"> 1) Formulación del problema 2) Recolección y análisis de información 3) Elaboración de modelos de política 4) Puesta en práctica

Fuente: W. N. Dunn, *Public policy analysis: An introduction*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1981, pp. 40-47; J. W. Kingdon, "How does an idea's time come?", en su libro *Agendas alternatives, and public policy*, s. l., Harper Collins Publishers, 1984, pp. 1-22; D. MacRae y J. A. Wilde, *Policy analysis for public decisions*, New York, Univ. Press of America, 1985, pp. 265-280; C. V. Patton y D. Sawicki, *Basic methods of policy analysis and planning*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1986, p. 26; E. S. Quade, *Analysis for public decisions*, New York, North-Holland, 3a. ed., 1989, pp. 48-63; G. Starling, *The politics and economics of public policy. An introductory analysis with cases*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1979, p. 10.

Figura 1. 1. Una visión del proceso de las políticas



Fuente: Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, (Antologías de Política Pública, 3), p. 23, *apud*. Samuel C. Patterson, Roger H. Davison y Randall B. Ripley, *A more perfect union: Introduction to American government*, Homewood, Illinois, Dorsey Press, 3a. ed., 1985, (Dorsey series in political science, 15), p. 465.

1. 2. Objetivos y descripción de esta tesis

El principal objetivo de esta tesis es mostrar que, por lo menos en el caso de los Fondos de Inversión Social del Banco Mundial, la definición del problema tuvo repercusiones importantes en los efectos de la política pública que instrumentaban. Para distinguir con claridad las relaciones dinámicas entre las variables que intervienen en una definición de problemas elaboro un sencillo modelo (el adjetivo se refiere a la inclusión de un único actor o decisor), en torno al cual identifiqué estas variables y elaboro un marco teórico; a estos esfuerzos de construcción y explicación conceptual dedico el segundo capítulo que constituye la contribución de este trabajo. Para ilustrarlo me baso en los Fondos de Inversión Social del Banco Mundial en América Latina, que son mecanismos peculiares de emergencia social que pueden ser útiles para los países en desarrollo cuyos gobiernos aplican programas económicos de ajuste.

El tercer capítulo es básicamente descriptivo, y versa exclusivamente sobre la conformación política, administrativa, organizacional y financiera de los Fondos de Inversión Social. Incluyo en esta parte una obligada referencia específica a Bolivia, debido a que constituye el génesis de la formulación del problema de los Fondos. Dado que el diseño de los que han puesto en práctica en América Latina se terminó de afinar a partir de la experiencia boliviana, este énfasis queda justificado. Finalmente, en busca del logro del objetivo de esta tesis, en el cuarto capítulo conjugo el modelo de definición de problemas que propongo y el caso de los Fondos de Inversión Social.

2. SENCILLO MODELO DE DEFINICIÓN DE PROBLEMAS

La importancia de la definición de problemas como elemento integral del proceso de elaboración de políticas públicas (*policy-making process*) no ha quedado plenamente esclarecida. Si bien en la literatura sobre políticas públicas se ha destacado desde hace algunos años un creciente interés por la etapa de formulación —primera fase del proceso de elaboración de políticas que también comprende la definición de problemas—. el rango de opiniones sobre la relevancia e influencia del tema lo coloca en posición de abierto debate.⁴ Así, aunque la discusión ha tomado diversas rutas, es posible distinguir las tres corrientes principales en las que se ubican los argumentos, que resultan ser, al mismo tiempo, reflejo de las fases más generales del proceso de elaboración de políticas. La primera, sólo por orden de mención y la más abundante en cuanto a producción bibliográfica, privilegia la etapa de puesta en práctica o “implementación” y le otorga relevancia crucial en el proceso de elaboración de las políticas.⁵ Para esta corriente la definición de problemas puede

⁴ Janet A. Weiss presenta argumentos a favor de un tratamiento más detenido de la definición de problemas. Para ella la definición de problemas juega tres papeles esenciales: 1) como apertura del proceso de elaboración de políticas públicas, 2) como componente integral de este proceso y, 3) también como resultado. Weiss dice que la definición de problemas al principio del proceso de elaboración tiene implicaciones muy importantes para sus dos etapas posteriores: la de puesta en práctica, comúnmente llamada “implementación”, y la de evaluación. Estos efectos, dice ella, deben obligar a una atención más cuidadosa del tema. Véase, Janet A. Weiss, “The powers of problem definition: The case of government paperwork”, *Policy Sciences*, 22 (1989), pp. 97-121.

⁵ Por su notoriedad se pueden mencionar en esta corriente los trabajos de Eugene Bardach, *The implementation game: what happens after a bill becomes law*, Berkeley, California, Univ. of California Press, 1977; Paul Berman, “The study of macro- and micro-implementation”, *Public Policy*, 26 (1978), pp. 157-184; Martha Derthick, *New towns in-town. Why federal programs failed*, Washington, D. C., The Urban Institute, 1972; Michael Lipsky, “Standing the study of public policy implementation on its head”, en *American politics and public policy*, Walter D. Burnham y Martha W. Weinberg, eds., Cambridge, Massachusetts, The MIT Press, 1978; Donald S. Van Meter y Carl E. Van Horn, “El proceso de implementación de las políticas. Un marco de conceptual”, trad. Gloria Elena Bernal, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *La implementación de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 97-146. Referencia

ser útil, pero el verdadero reto se encuentra en la ejecución de las políticas.⁶ La segunda corriente está orientada a la evaluación de las políticas públicas; se centra en el estudio de métodos e instrumentos de evaluación, con especial interés en la eficiencia y eficacia de los programas.⁷ Y, finalmente, la última corriente, también sólo por orden de mención, destaca en esencia la fase de la formulación de las políticas: es en ella donde se nota énfasis en la identificación y definición de los problemas públicos.⁸

El hecho de que este trabajo esté dedicado a una parte de la etapa de formulación no significa necesariamente que me ubique en esta corriente para analizar el tema de definición de problemas públicos. No obstante, debo mencionar

especial debe hacerse a la famosa obra de Jeffrey Pressman y Aaron Wildavsky, *Implementation. How great expectations in Washington are dashed in Oakland*, Berkeley, California, Univ. of California Press, 1973.

⁶ Para una visión de la definición de problemas que le otorga virtudes, pero que sigue enfatizando la puesta en práctica como prioridad, véase mi traducción de Eugene Bardach, "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos.... op. cit.*, pp. 219-233.

⁷ En los orígenes de la bibliografía de esta orientación destacan David Braybrooke y Charles E. Lindblom. *A strategy of decision*, New York, Free Press of Glencoe, 1963. Véase también, *Program evaluation: Patterns and directions*, Eleonor Chelimsky, ed., Washington D. C., Aspa, 1985; Michael Quinn Patton, *Utilization-focused evaluation*, Beverly Hills, California, Sage Publications, 1978; Edward S. Quade, *Analysis for public decisions*, New York, North-Holland, 3a. ed., 1989; Peter Rossi, Howard Freeman y Sonia Wright, *Evaluation: A systematic approach*, Beverly Hills, California, Sage Publishing Co., 1979; Carol H. Weiss, *Evaluating action programs*, Boston, Allyn and Bacon, 1972, e *Investigación evaluativa. Métodos para determinar la eficiencia de los programas de acción*, trad. Francisco González Aramburo, México, Trillas, 1985; Aaron Wildavsky, "The self-evaluating organization", *Public Administration Review*, 32 (1972), pp. 509-520. Un estudio muy sugerente debido a su especial concentración en América Latina es Ernesto Cohen y Rolando Franco, *Evaluación de proyectos sociales*, México, Siglo XXI, 1992.

⁸ Un estudio que resume ordenadamente los artículos y libros sobre esta corriente es David Dery, *Problem definition in policy analysis*, Lawrence, Univ. Press of Kansas, 1984, (Studies in government and public policy, s. n.). Véase también mi reseña de ese libro en *Gestión y Política Pública*, 1 (1993), pp. 231-234. Para un debate comparativo de las tres corrientes que menciono, véase, Patricia W. Ingraham, "Toward a more systematic consideration of policy design", *Policy Studies Journal*, 15 (1987), pp. 611-628.

que aunque me siento atraído por la pulcritud conceptual y analítica con la que se elaboran los buenos razonamientos que se abocan al estudio de la formulación de las políticas. las recomendaciones a modo de conclusión que se encuentran en el último capítulo ponen en evidencia que poco a poco reconozco que el modelo de definición de problemas que propongo demuestra ser más útil para la evaluación que para la misma formulación. Dos aclaraciones: primero, restrinjo la argumentación exclusivamente al tratamiento de problemas de políticas (*policy problem*) y, segundo, aunque cada problema tiene particularidades insalvables y difiere de otro en cuanto al asunto que lo origina, mi propósito es destacar los puntos problemáticos y las oportunidades comunes en lo referente al proceso de su definición, por lo que cualquier problema público es susceptible de analizarse bajo la lógica de mi modelo. Sin embargo, mi modelo no es ni representa de ningún modo una “receta” para definir problemas. Entenderlo así significaría una falla conceptual similar al propósito de agregar preferencias (North y Olson). Para lo que mi modelo sí es útil es para identificar precisamente las diferentes preferencias en relación a definiciones específicas que compitan. Principio por establecer el primer supuesto.

Supuesto 2. 1. Una cabal definición del problema, como inicio del proceso de elaboración de políticas, incrementa sustancialmente las posibilidades de solucionar el problema público sujeto de la política.

Con este supuesto parto de la idea de que ciertas precauciones y procedimientos elementales al definir un problema público son significativamente útiles para encontrar sus soluciones. Pero, ¿qué es una “cabal” definición?, ¿qué quiero decir con “significativamente útiles”? Para aclarar esto, mostrar una tipología de definiciones e identificar cuáles de ellas son preferibles sobre otras, construyo un

sencillo modelo procedural y verbal de tipo descriptivo. Entiendo por modelo de tipo descriptivo aquel que permite explicar causas y consecuencias de una decisión de política (*policy decision*) por medio del seguimiento ordenado de las acciones y acontecimientos realizados en alguna etapa del proceso de elaboración de políticas. En los modelos descriptivos no existe la intención de integrar a su lógica la proposición de reglas o recomendaciones para optimizar el logro de preferencias o la supremacía de valores; los que con esta idea se construyen se denominan *normativos* o *prescriptivos*. Sin embargo, los modelos descriptivos son útiles porque brindan la posibilidad de *explicar* claramente la situación en la que se encuentra un asunto determinado (*policy issue*). Por modelo procedural entiendo la reconstrucción artificial de la realidad por medio de la representación de relaciones dinámicas entre las variables que se crea distinguen un problema de política. Y, finalmente, cuando hablo de un modelo verbal me refiero a la elaboración y ordenamiento de conceptos y terminología funcional en relación a un asunto determinado.⁹ El motivo del adjetivo *sencillo*, que se refiere al número y características de los actores en el modelo, se explica más adelante (sección 2. 2. 1).

2. 1. Las trampas de la definición de problemas

Existen numerosos riesgos y trampas intelectuales capaces de encaminar una definición hacia lugares no deseados y desviar incluso la totalidad de los frutos de una política pública de su intención original. La definición de problemas acarrea dos dificultades mayores: 1) identificar el problema “correcto” y no uno diferente, y 2)

⁹ Para una revisión de las diversas clases de modelos de política (*policy models*) véase, William N. Dunn, *Public policy analysis: an introduction*, Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1981, pp. 110-118, y Brian W. Hogwood y Lewis A. Gunn, *Policy analysis for the real world*, New York, Oxford Univ. Press, 1990, pp. 42-64. Véase también, Gary S. Becker, *The economic approach to human behavior*. Chicago, Univ. of Chicago Press, 1976, pp. 3-14.

definir “correctamente” el problema correcto. No siempre se logra identificar el problema que se busca solucionar a pesar de que se puedan conocer bien sus causas y sus efectos, y el problema no siempre ocupa, aunque debiera hacerlo, el papel central de la definición; pueden adueñarse de ella sus síntomas o tal vez otro problema. Pueden existir diversas combinaciones: a) identificación de un problema incorrecto y una correcta definición de ese problema, b) identificación de un problema incorrecto y una incorrecta definición, c) identificación del problema correcto y una incorrecta definición, y d) identificación de un problema correcto y una correcta definición. El término “correcto” se refiere a la consecuencia de la identificación del problema o de su definición en aras de la solución del problema, es decir el valor heurístico de las definiciones.

Existe una relación muy estrecha entre la identificación de un problema y su definición. De hecho, una vez que se identifica un problema público se está al mismo tiempo avanzando o predisponiendo una posible definición. Esto sucede porque regularmente las definiciones iniciales de los problemas condicionan la puesta en marcha inicial de una política y las sucesivas redefiniciones o ajustes que siempre están presentes en el desarrollo de cualquier política pública. No es seguro qué tan deseable sería intentar eliminar el nexo que une la identificación y la definición de los problemas, ya que ningún método garantizaría “objetividad pura” en la identificación de un problema determinado, y por ende, este intento resultaría infructuoso por ser imposible. Por ejemplo, podría resultar hasta ocioso tratar de que la ciudadanía, el gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONGs) o cualquier ente social con capacidad de intervenir o influir en el proceso de elaboración de las políticas, se desprendiera de valores e intereses en aras de la identificación “objetiva” de un problema público. En realidad, sólo una relación de carácter heurístico podría servir como “calificador” de la vinculación identificación-

definición. Uno no “descubre” problemas que existen; uno elige la manera en que se quiere definir un problema y, por supuesto, decide también si tal o cual situación es o no un problema (identificación). Veámos un ejemplo.

¿Por qué no puede leer Juanito? Bien puede decirse que el problema radica en las dificultades de lectura que son características de ciertos grupos étnicos urbanos. [como al que pertenece Juanito]. Pero, si esto es así, habría también que aclarar que el problema se debe al bajo ingreso de esas familias. A esta afirmación puede responderse que el ingreso familiar en sí mismo no es el problema; es más bien la deficiente capacidad de este tipo de familias para incentivar a los niños a aprender a leer. Ya en este punto, el problema bien podría transformarse en el de un posible perfil inadecuado de las familias étnicas urbanas como institución social, dado su fracaso en el desempeño de las funciones que la sociedad requiere de toda familia. Esto podría sugerir que el problema es una organización social y económicamente defectuosa. Las instituciones sociales y económicas no logran integrar este tipo de familia al funcionamiento social normal. Aunque también es posible que el problema sea más bien la propia organización política, ya que es muy probable que decisiones políticas acertadas puedan remediar las fallas de la economía, la estructura de la sociedad, y el lugar de la familia en ella.

Sin embargo, algunos parecen estar seguros de que la política no logra influir en la economía y la sociedad de manera independiente, ya que depende al mismo tiempo de ellas. Así, es válido sugerir la idea de que el problema es un gran embrollo en la organización social, y que no es posible desagregar especificaciones en su definición, como aquella que afirma que los fenómenos de clase social son el problema “real”. No obstante, a estas alturas de la definición del problema tal vez podría considerarse la elaboración de otra formulación abstracta: cualquier gran problema de las organizaciones sociales sólo puede entenderse como producto de la historia y la cultura. El problema es el propio fundamento de una cultura conformada históricamente de manera inadecuada. La conclusión parece estar a un solo paso: el mundo no es lo que debería ser. Ese es el problema.¹⁰

La pregunta “¿por qué no puede leer Juanito?”, que representa una situación insatisfactoria inicial, termina con la respuesta de que “el mundo no es lo que debería ser”, que representa la identificación del problema. Evidentemente, podría

¹⁰ Charles E. Lindblom y David K. Cohen, *Usable knowledge. Social science and social problem solving*, New Haven, Yale Univ. Press, 1979, pp. 49-50. Las comillas son originales.

decirse, ese no es el problema, pero ¿por qué no? En este caso es sencillo intuir que hay desviaciones en el razonamiento, pero la realidad impone situaciones casi siempre difíciles de dirimir.

La clave para responder es que tanto en la identificación de un problema como en su definición deben existir restricciones inescapables que son, precisamente, las que dan sentido a la existencia de un problema público y a sus posibilidades de solución: lo deseable y lo posible, los objetivos y los recursos. Tal vez nada podría disuadir a quien esté convencido de que el perverso mundo en que vivimos impide que Juanito pueda leer, a excepción de la ausencia de recursos, miserables posibilidades y costos abrumadores de la empresa que representaría modificar el mundo para que Juanito aprendiera a leer. Si se intentara, no se habría logrado nada en aras de la solución del problema cuando seguramente Juanito ya habría muerto de viejo, sin saber leer.

La verdad es que en el ejemplo existe una trampa inicial en el planteamiento. Preguntar “por qué” no puede leer Juanito dirige la respuesta a la búsqueda de los obstáculos que impiden que el niño pueda leer, o sea un juicio disfrazado de definición al asegurar de entrada que son ellos el problema: “Juanito no puede leer por esto, por aquello, por esto otro”. Descubrir “por qué” no puede leer no define el problema y, mucho menos, lo resuelve. Pero, entonces, ¿qué es un problema y cómo debe definirse? Exploremos una explicación residual, es decir en términos de lo que *no* es un problema de políticas y de cómo *no* debe definirse.

Según David Dery los problemas no pueden ser “situaciones problemáticas”, “discrepancias entre el ser y el deber ser”, “condiciones indeseables existentes” o “huecos a llenar”.¹¹ Regularmente se cree que los problemas que no tienen solución

¹¹ Véase, David Dery, “Problems and definitions”, en su libro *op. cit.*, pp. 13-53.

imaginable se pueden seguir considerando como tales mientras sigan creando estímulos, pero dado que la definición de problemas es un instrumento para resolver problemas, la noción de problemas irresolubles parece ser insostenible. Si un problema es un “estímulo” para el que una organización o institución gubernamental no tiene respuesta, entonces, definir el problema bien podría suponer simplemente definir la situación del estímulo. Esta noción representa una franca desviación del propósito fundamental de la definición de problemas. También se acepta comúnmente la idea de que un problema es una situación problemática o un conjunto de condiciones indeseables donde, entonces, los problemas se vuelven entidades objetivas o fenómenos empíricos. Gran número de definiciones de problemas sociales dan validez a la sinonimia entre “problema” y “situación problemática”. Sin embargo, aunque la idea puede parecer atractiva y congruente a primera vista, si en análisis de políticas se aprueba esa visión, definir un problema supondría sencillamente definir la situación, y definir una situación frecuentemente significa describir sus causas. Así, a menos que se conozcan las causas del problema —lo cual supone al mismo tiempo un ejercicio previo de definición—, o sea las raíces del “verdadero” problema, no se puede confiar plenamente en que éste podrá resolverse. Por eso, identificarlo como situación indeseable resulta falible y poco provechoso.

Los problemas tampoco deberían entenderse como una discrepancia entre “lo que es” y lo que “debería ser”. Contrariamente a la visión anterior, bajo esta perspectiva los problemas se presentan como “huecos” más que como condiciones indeseables. En este sentido la definición de problemas es el esbozo de la diferencia existente entre el punto en el que estamos y el punto en el que nos gustaría estar. Típicamente, el decisor racional se ubica justo en esta perspectiva. El modelo común de toma racional de decisiones recomienda formular objetivos (esbozar el “huevo”), identificar los medios alternativos que conduzcan a lograrlos, y elegir de

entre ellos el mejor, de acuerdo a criterios previamente establecidos. La idea de que los problemas son discrepancias, dice Dery, descansa esencialmente en la creencia de que los objetivos existen antes e independientemente del análisis. No obstante, en análisis de políticas esta visión pasa por alto la principal importancia de la definición de problemas, que es precisamente identificar conjuntos de ideas y decisiones alternativas para elegir de entre ellas la "mejor". Si los medios pudieran identificarse por medio de la formulación de objetivos o simplemente al esbozar la diferencia entre un estado determinado y un estado deseado, no habría ninguna necesidad de recurrir a la definición de problemas. El establecimiento de objetivos no asegura de ninguna manera que se esté actuando en contra del problema; más aún, si se hace de modo erróneo, podría incluso agravarlo. De esta forma, la definición de problemas adquiere una dimensión relevante en el análisis de políticas y se convierte en el medio que permite lo que en realidad se desea y lo que en realidad se puede hacer para lograrlo; no se limita únicamente a indicar que ciertos medios son inadecuados para cumplir con un objetivo determinado.¹² Si la definición de problemas fuera solamente la búsqueda de "huecos a llenar", la solución podría entenderse como la acción de borrar diferencias entre "lo que es" y lo que "debería ser" o incluso erradicar las condiciones indeseables a base de cualquier medio y, tal vez, sin que importara mucho el costo, pero ¿lo sería realmente?

Para Dery, ningún resultado puede considerarse solución si no representa una ganancia positiva neta, o sea una diferencia positiva entre las ganancias obtenidas y

¹² Una clara exposición sobre este planteamiento se encuentra en Giandomenico Majone, "La factibilidad de las políticas sociales", trad. Gloria Elena Bernal, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro y ed., *La hechura de las políticas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992, pp. 393-432. (Antologías de política pública, 2).

los costos: *una mejora*. El hecho de que las soluciones supongan mejoras (ganancias positivas netas) en relación con una situación problemática previa, obliga a admitir, según Dery, que hay problemas que no vale la pena solucionar. Comparto con él su visión de los problemas públicos como *oportunidades de mejora*:

Si se piensa en los problemas como oportunidades de mejora, el proceso de la definición de problemas sería entonces de búsqueda, creación y examen inicial de ideas en aras de una solución. Examinaríamos si la solución propuesta ofrece oportunidades realizables (por ejemplo, si satisfacen ciertos requerimientos) y si tales oportunidades ofrecen un beneficio positivo neto. Repetiríamos este ejercicio hasta lograr identificar un conjunto de alternativas de solución inicialmente aceptable, hasta [...] que un problema se haya convertido en un problema de decisión. Este proceso de conversión supone claramente una elección previa respecto de los conjuntos alternativos de soluciones. La elección se haría de entre las definiciones alternativas de un problema o [...] de entre los problemas y oportunidades de mejora que compitan.¹³

Naturalmente, se busca solucionar problemas para mejorar, pero si “resolver” el problema supone costos que excedan las ganancias (carencia de mejora), entonces, no valdrá la pena resolverlo, o al menos no valdrá la pena resolverlo de esa manera. En general, creo que esta visión de corte análisis costo-beneficio es acertada. Dado que el analista se interesa sobre todo en las características heurísticas del análisis de políticas, es decir en su valor práctico para ayudar a solucionar problemas, definiciones que sirvan únicamente como marco de discusiones teóricas o ideológicas sobre un asunto pueden conducir con frecuencia a posiciones muy desventajosas, en aras de una solución y en términos de costos. No obstante, debo aclarar que antes de que inicie un proceso de políticas para un asunto determinado sí es muy común, frecuente y hasta deseable, que existan discusiones de características diferentes a las que buscan la eficiencia y la eficacia. Este es el momento de la

¹³ David Dery, *op. cit.*, p. 26.

búsqueda de consensos, acuerdos, compromisos: el momento de la política (*politics*). Pero el momento de las políticas públicas es el momento de la eficiencia y la eficacia. De este modo, al aceptar que un parámetro claro que oriente las tareas de definición es de gran utilidad, enunció mi segundo supuesto:

Supuesto 2. 2. *La definición de problemas se ocupa de aquellos que tienen solución y que vale la pena resolver. Las definiciones de situaciones problemáticas que presenten sensaciones de insatisfacción cuya solución no parezca posible —por ende incompatibles con el concepto de problema— y los problemas cuyo costo o costo esperado de solución excedan el valor esperado¹⁴ de los beneficios, deben*

¹⁴ El valor esperado de un evento, en este caso de la solución de un problema, se asocia a una situación de incertidumbre. Estrictamente es el valor promedio de los beneficios (*payoffs*) en relación a todos los posibles resultados, positivos o negativos, de tal evento. Los valores esperados son una medida de la tendencia central, es decir de los beneficios promedio que uno podría esperar en un evento determinado. Por ejemplo, si b_0 y b_1 son los beneficios del evento b , Pr_0 es la probabilidad de obtener b_0 , y Pr_1 es la probabilidad de obtener b_1 , entonces, el valor esperado de b o $E(b)$ es:

$$E(b) = Pr_0 b_0 + Pr_1 b_1$$

El valor esperado de los costos o $E(c)$, entonces, puede denotarse como:

$$E(c) = Pr^c_0 c_0 + Pr^c_1 c_1$$

Así, el valor esperado del beneficio neto o N es la diferencia de los valores esperados de beneficios y costos:

$$E(N) = E(b) - E(c)$$

Si,

$$E(N) > 0$$

entonces:

$$E(N) = mejora$$

Cualquier buen libro de texto sobre microeconomía es útil para explicar el concepto de valor esperado. Una referencia excelente es Robert S. Pindyck y Daniel L. Rubinfeld, "Choice under

considerarse como ejercicio intelectual diferente, fuera del alcance explicativo de este modelo.

La noción de que los problemas deben entenderse como oportunidades de mejora es la principal aportación de Dery. Definir problemas, así como elegir entre opciones, significa percatarse de oportunidades. El proceso de definición de problemas es la constante búsqueda, creación y examen de propuestas de solución, que continúa hasta que se alcanza un estadio de elección. Desde que se presenta una dificultad o una situación indeseable para alguna persona o grupo, hasta que se vuelve problema público para lograr después su inclusión en la agenda de gobierno, una cuestión o asunto recorre un periodo complejo y casi siempre nebuloso. Por ello, para formular políticas públicas es necesario identificar un rango de alternativas o posibilidades que traten con el problema en cuestión, minimicen efectos dañinos colaterales, lidien con objeciones políticas y brinden información que auxilie la toma de decisiones. La definición de problemas en el proceso de las políticas cumple precisamente con esta tarea. Esto supone, además, una compleja labor que no debería descartar jamás la alternativa de considerar *no hacer nada*, no intervenir en el curso de los eventos.

Los problemas son construcciones mentales, resultado de la identificación de situaciones por parte de quienes las observan o viven y su conciencia de que para ellos *esas* situaciones son un problema. Para que el analista de políticas a cargo de definir el problema esté en posibilidades de llevar a cabo esta tarea, debe antes aceptar la existencia del problema. De la casi interminable lista de problemas que una sociedad podría presentar para que su gobierno los enfrente, sólo algunos

uncertainty". en su libro *Microeconomics*, New York, Macmillan Publishing Company, 2a. ed., 1992.

terminan por recibir atención seria. Se revisan asuntos superficialmente y otros simplemente se ignoran: se presta en cambio la mayor atención a los que se considera urgentes, vitales, etc., en una palabra “importantes”.¹⁵ Es decir, se perciben determinadas situaciones como problemas y otras simplemente se descartan. La identificación es selectiva. El primer paso para definir un problema es reconocer que existe y,¹⁶ por supuesto, los funcionarios públicos tienen influencia definitiva en la identificación de problemas y la selección de definiciones. En México, por ejemplo, durante mucho tiempo fueron prácticamente los únicos que dictaminaban la “importancia” del problema (identificación y definición) y la “mejor forma de solucionarlo” (puesta en práctica). Cuando se decide qué problema debe abordarse, se decide al mismo tiempo qué cuestiones quedarán incluidas y cuáles excluidas, y cuando se decide de entre varias definiciones de un problema, se elige simultáneamente el tiempo que se dedicará al análisis y la potencial factibilidad de las recomendaciones resultantes.¹⁷

Los analistas de políticas no se enfrentan de entrada a problemas delimitados ni claramente articulados; tienen que enfrentar una gran gama de sensaciones de malestar, preocupación, “infelicidad” —difícilmente identificable de valores y preferencias— que conforman la “materia prima” inicial de la mayoría de los problemas públicos. Las diversas definiciones que de éste se hacen surgen a lo largo del proceso de la elaboración de la política al usar como recurso las suposiciones que las partes involucradas tengan respecto de los acontecimientos en un momento

¹⁵ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en su libro *Problemas públicos..., op. cit.*, pp. 21-24.

¹⁶ Dennis Palumbo y Steven Maynard-Moody, *Contemporary public administration*, New York, Longman, 1991, p. 137.

¹⁷ Véase, Charles Lindblom, “La ciencia de salir del paso”, trad. Margarita Bojalil, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *La hechura de las políticas públicas*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. (Antologías de política pública, 2), pp. 201-225.

determinado. Este conjunto de percepciones de la realidad (preferencias, suposiciones, valores, etc.) constituye una *situación problemática*, primer eslabón de una cadena intelectual que desemboca en la definición de un problema público.¹⁸ Conforme el proceso de la política avanza, esta situación problemática se va modificando a ojos de los actores involucrados quienes vuelven a definir el problema sobre la marcha una y otra vez (redefinición de problemas). Las situaciones problemáticas y los problemas mismos resultan ser entonces construcciones mentales y no condiciones factuales ni hechos evidentemente reconocibles. La *situación* es la “realidad” de acuerdo a quienes la observan o protagonizan. Cada actor percibe de manera particular esa realidad, de modo que cada quien percibirá una situación diferente en exactamente las mismas circunstancias.

Los problemas, como oportunidades de mejora de las situaciones problemáticas, no tienen necesariamente que ser ciertos en la realidad para seguir conservando su condición de *problema*. Por ejemplo, para el analista de políticas, entendido como una entidad gubernamental decisora a cargo de seleccionar la definición de un problema, una situación problemática podría ser un problema público bastante grave por los efectos perversos que ocasiona a la ciudadanía, mientras que para la mayoría de ella estos efectos influyen positivamente. La incompatibilidad de intereses y preferencias tiene que ver con los valores de las

¹⁸ Con diversos atributos y restricciones, varios autores han desarrollado conceptos alternativos a estas *situaciones problemáticas*. Véase especialmente, “situación”, Carlos Matus, *Planificación de situaciones*, t. 1: *Teoría*, Caracas, Venezuela, Cendes-Alfar, 1977. También véase, “modelos conceptuales”, Graham T. Allison, *Essence of decision: Explaining the Cuban missile crisis*, Boston, Massachusetts, Little Brown, 1971; “mapas cognoscitivos”, R. A. Axelrod, *Structure of decision*, Cambridge, Massachusetts, Harvard Univ. Press, 1976; “sistemas de construcción”, William N. Dunn, A. G. Cahill, M. J. Dukes y A. Ginsberg, “The policy grid: A cognitive methodology for assessing change dynamics”, en *Policy analysis: Perspectives, concepts, and methods*, Greenwich, Conn., Jai Press, 1986; “sistemas de interpretación”, Hough Hecló, “Policy dynamics”, en *The dynamics of public policy*, R. Rose, ed., Beverly Hills, Sage Publications, 1976.

personas involucradas. Los ciudadanos definen una situación como problema en términos de ciertos valores, pero para el analista, el "sentimiento" ciudadano puede resultar complejo y perverso. Personas diferentes sustentan valores diferentes, y diversas personas consideran diversas condiciones como problemas públicos. La identificación de una situación como problema, es decir el sentimiento de incompatibilidad de la situación con las preferencias y valores de los actores, la existencia de un sentimiento de infelicidad o insatisfacción, es el origen de los problemas.

Ahora bien. ¿son todos los actores involucrados en una situación igualmente relevantes para competir en el concurso de definiciones?, ¿qué definición del problema terminará por elegirse e influir en las posteriores redefiniciones? Los actores importantes son los que están más organizados, los que están en posiciones de liderazgo, y/o los que son más poderosos económica, social o políticamente.¹⁹ Así, dado que las relaciones causales de una situación problemática son casi siempre oscuras o engañosas, la primera tarea del analista de políticas consiste en identificar, separar y rescatar los asuntos que sean públicos de los que pudieran ser de beneficio sólo para un grupo en detrimento de la generalidad, así como descartar las definiciones y soluciones preconcebidas:

El analista trabaja inmerso en esta ambigua situación, frecuentemente polémica y emotiva, tratando de clarificar "el problema" y buscando remedios plausibles y aceptables. Por consiguiente, es altamente deseable que la búsqueda de remedios no esté innecesariamente impregnada de explicaciones o prescripciones implícitas que se hayan colado de contrabando en la definición del "problema". *La definición del problema debe ser tan sobria e imparcial como sea posible.* Entonces, la primera tarea del analista es "desempacar el asunto" (*to unpack the issue*), o sea, tirar por la borda los subrepticios elementos causales y prescriptivos e identificar los

¹⁹ Earl Rubington y Martin S. Weinberg, *The study of social problems. Six perspectives*, New York, Oxford Univ. Press, 4a. ed., 1989, pp. 5-6.

sentimientos de malestar, incomodidad, etcétera que constituyen “el problema” o “problemas”.²⁰

En esta labor de “limpieza” del asunto, como la llama Bardach, es inevitable que las preferencias, intereses y valores del analista estén siempre presentes, y por ende, es imposible que la definición de un problema público quede “limpia” o exenta de influencia alguna, ya sea del propio analista o de un superior suyo en la jerarquía organizacional en la que se ubique. Este es un punto crucial. Muchas veces las definiciones de problemas se impregnan de soluciones preconcebidas o incluso del dominio popular de la opinión pública. Por ejemplo, si volvemos al caso del “Juanito” de Lindblom y Cohen, el planteamiento del problema “¿por qué no puede leer Juanito?” representa una definición del problema en la que se ha incluido la solución al mismo tiempo. En realidad, el problema es que “Juanito no lee”, pero la pregunta inicial nos induce a buscar los obstáculos que impiden que Juanito lea. Esta búsqueda, aunque logre ser exitosa, no solucionaría el problema. Ejemplos como este abundan en relación a asuntos públicos relevantes. Además, esta dificultad se agrega al riesgo que representa la casi siempre borrosa línea divisoria entre la definición de un problema y la búsqueda de la información. Cuando se identifica vagamente un problema, frecuentemente el primer paso es investigar y recabar información, este proceso de aprendizaje va dando al problema la forma y la identidad que lo distingue de otros. Los valores, preferencias e intereses (políticos, económicos, religiosos, etc.) que tengan que ver con la obtención de información provocan un sesgo en su conformación que determinará en diversos grados la naturaleza del dilema de la política.²¹

²⁰ Eugene Bardach, “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, trad. mía, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos...*, op. cit., p. 224. Las cursivas son originales.

Dado que junto con la identificación de un problema público va la inquietud que provoca la deseada solución, ya sea de manera no intencionada o consciente, el hecho de que la definición de un problema la incluya al mismo tiempo es una trampa intelectual perjudicial con grandes posibilidades de ocurrir. Si bien debe aceptarse la imposibilidad de evitar que ciertos valores del analista sean predominantes en el diseño de una definición, también es cierto que las soluciones preconcebidas o *a priori* tienen mucho mayor riesgo de resultar poco efectivas. Expongo el motivo de esta afirmación a lo largo de la explicación del modelo que propongo en este trabajo.

2. 2. *El modelo*

Denomino como *depuradas* las definiciones de problemas que no incluyen las supuestas soluciones al mismo tiempo, y las que sí lo hacen, como *no depuradas*. Mark H. Moore escribió un multicitado artículo sobre definición de problemas utilizando la cuestión del uso de heroína,²² en el que desarrolla una escrupulosa lógica en el análisis y aplica extremo cuidado en la construcción de su propia definición del problema, a fin de evitar a toda costa una definición de corte no depurado, es decir una definición que involucre al mismo tiempo la supuesta o supuestas soluciones al problema de la heroína. En el caso del consumo de drogas, la definición del problema en el proceso de la política resulta particularmente complejo, sobre todo porque el asunto está lleno de “impurezas” intelectuales de las que el analista debe hacerse cargo por medio de la “limpieza” del asunto que Bardach menciona:

²¹ Dennis Palumbo y Steven Maynard-Mood, *op. cit.*, p. 137.

²² Mark H. Moore, “Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas”, trad. mía, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos...*, *op. cit.*, pp. 189-218.

La fina disección practicada por Mark Moore de la “anatomía” del problema [de la heroína], muestra que éste es principalmente una maraña de hipótesis sobre los efectos problemáticos que el uso de la heroína comporta para diversas clases de consumidores y no consumidores [...] Cuidadosamente, Moore evita incluir en la definición del problema la “solución” de reducir el número o mejorar la conducta de los consumidores de heroína, aunque concluya que estos son los “objetivos estratégicos” correctos de cualquier política escogida para lidiar con la gran variedad de problemas provocados por el uso de heroína.²³

En efecto, para el asunto de la heroína en particular, y del uso ilegal de drogas en general, existen definiciones alternativas que deben considerarse con cuidado antes de declararse a favor o en contra de alguna política pública. Tal como Moore señala, hay quienes consideran sin mayor discusión que el objetivo de los gobiernos en relación a este problema debe ser la reducción del consumo, otros pugnan por el mejoramiento de la calidad de vida de los consumidores, otros por la protección de la sociedad en términos de la conducta peligrosa de los consumidores y los narcotraficantes. Algunos incluso argumentan que la prohibición del consumo de la droga es la culpable de los males relacionados al problema. En cada caso, estas definiciones del problema revelan previas identificaciones que marcan ya, respectivamente, el rumbo de los siguientes pasos de la formulación de la política para incluir la solución, a saber: 1) debe reducirse el consumo para aminorar los efectos negativos del problema, 2) los consumidores tienen derecho a una vida digna y sana, tal como la de otros ciudadanos, 3) la sociedad necesita salvaguardarse del peligro de crímenes e inseguridad que representa el problema de la heroína, 4) la prohibición del libre mercado de la heroína provoca una serie de efectos incontrolables por otros medios que no sean la oferta y la demanda. Moore elabora su propia definición del problema de la heroína en la que trata de evitar una

²³ Eugene Bardach, art. cit., p. 226.

definición no depurada, como estas que menciono, y lo logra a base de una clara identificación de lo que él llama "atributos" del problema, que es un conjunto de variables relacionadas al problema. Por ejemplo, los efectos en los consumidores, ya sea como asunto de salud pública o de dignidad y autonomía de los farmacodependientes, índices de mortalidad, o bien los efectos a terceros, como índices de criminalidad, peligro de contagios, erogación de recursos públicos, etc. son atributos del problema de la heroína. Moore concluye que la reducción del número de consumidores y el mejoramiento de su conducta deben ser los "objetivos estratégicos".

La identificación de atributos de un problema para elaborar una definición es en realidad una práctica muy socorrida y ampliamente utilizada en el análisis de políticas basado en métodos cuantitativos. De hecho, el uso de análisis de regresión, y en general de la econometría, podría entenderse en su concepción más general y dentro de esta visión de las políticas públicas como uno de los más poderosos instrumentos para definir problemas. Las causas de pobreza, por ejemplo, podrían definirse de gran variedad de formas: 1) economía nacional incapaz de generar suficientes fuentes de trabajo, 2) estándares de educación insuficientes, 3) necesidades básicas o mínimos de bienestar no satisfechos, 4) sesgada e inequitativa distribución del ingreso, etc. El estudio de monumentales bases de datos longitudinales o puntuales en el tiempo puede mostrar relaciones de causalidad de mayor o menor fundamento y solidez. Estas relaciones causales son de gran utilidad en el proceso de la definición de un problema, pero al mismo tiempo, estos estudios son una prueba adicional de que conocer las causas de un problema no equivale a conocer su solución. Numerosos estudios han logrado discernir las causas de un

problema público, pero la solución jamás se presenta mecánica o de manera transparente después de ello.²⁴

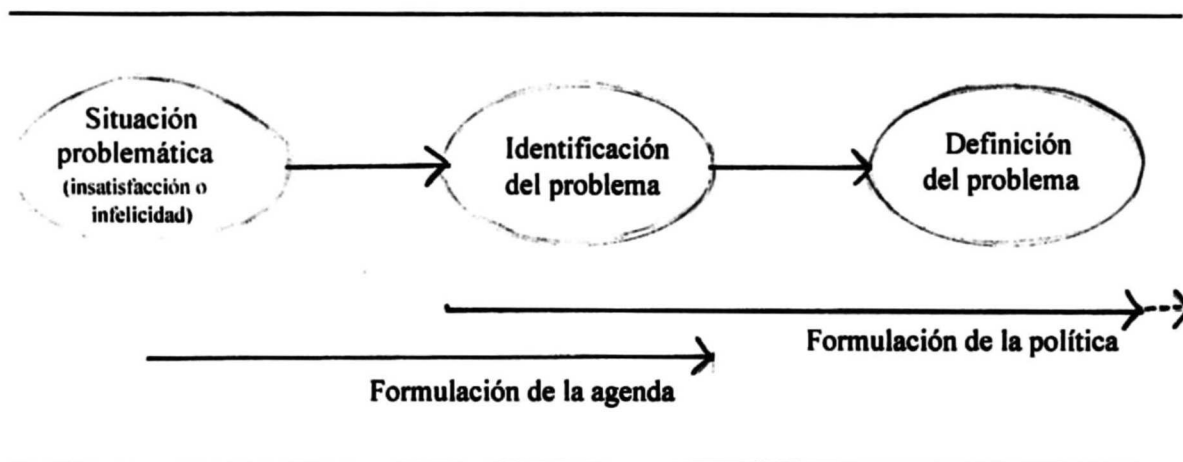
Ahora bien, el hecho de que en una situación determinada se puedan presentar una variedad de problemas diferentes de acuerdo al individuo o unidad decisora que la viva, incluso de idéntica manera, significa que la elección de problemas a enfrentar depende de una identificación previa. Esta identificación determinará qué problema debe tratarse y cuál es su prioridad. Como ya mencioné, los problemas que deberían seleccionarse son aquellos que presentan posibilidades de arrojar beneficios netos y que sean susceptibles de resolver, pero no siempre ocurre así. Muchas veces se seleccionan problemas que nada tienen que ver con el motivo de la sensación de insatisfacción o infelicidad del ente decisor, aunque sí tal vez con sus efectos. Esta circunstancia puede no ser muy dañina, aunque sí costosa. Lo relevante es, sin embargo, que en una situación problemática existe un momento de identificación de problemas que puede corresponder al origen de la sensación de insatisfacción, tal como se muestra en la figura 2. 1, o simplemente corresponder a otros estímulos.

Supuesto 2. 3. Las situaciones problemáticas son la fuente de sensaciones de insatisfacción que deberán identificarse en forma de problemas. Estas identificaciones pueden o no corresponder a los motivos que originan la

²⁴ Véase, por ejemplo, Wei Cai, Elizabeth E. Ling, Thomas T. Krader y Marco A. Mena, "Riqueza y desigualdad del ingreso en Estados Unidos: análisis basado en el Estudio Grupal de Datos sobre la Dinámica de los Ingresos (PSID)", *Gestión y Política Pública*, 3 (1994), pp. 149-183. En este artículo confirmamos que en Estados Unidos las mujeres ganan salarios menores a los de los hombres, que ser madre soltera supone una mayor probabilidad de vivir en condiciones de pobreza, que la población blanca obtiene mejores salarios que la negra, entre otras variables, tales como educación, que es en realidad una constante en estudios sobre pobreza. Sin embargo, el hecho de documentar estos factores causales de pobreza en la población estadounidense no logra de suyo evidenciar ninguna solución.

insatisfacción: cuando así lo hacen se llaman identificaciones correspondientes y cuando no, se llaman identificaciones no correspondientes.

Figura 2. 1. Proceso inicial de una definición de problemas



Pero identificar el problema correcto, “dar al clavo” con el motivo de insatisfacción o infelicidad que nos aqueja no es suficiente para concluir exitosamente con la fase preparatoria de formulación de una política. Es indispensable dar forma a ese problema de modo que estemos en condiciones de darle solución y logremos obtener algún beneficio; este es el propósito de la definición de problemas:

Definición 2. 1. *La definición de problemas es un paquete de ideas que incluye, por lo menos implícitamente, un recuento de las causas y consecuencias de circunstancias indeseables y, posiblemente, una proposición para mejorarlas.²⁵ El conjunto de estas causas y consecuencias se llama atributos del problema.*

²⁵ Janet A. Weiss, art. cit., p. 97.

Al elaborar este “paquete de ideas” es importante que ninguna de estas causas o consecuencias se confunda con el problema en sí mismo, es decir como justificante o guía de la propia definición del problema en sustitución del propio problema. Cuando así se actúa, consciente o inconscientemente, se está al mismo tiempo incurriendo en la elaboración de las definiciones de corte *no depurado* que con tanto afán trata de evitar Moore. En el siguiente cuadro (2. 1) propongo una distinción entre los tipos de definiciones que pueden existir de acuerdo a la identificación de los problemas, o sea, las posibles rutas que pueden surgir en una situación problemática a partir de una sensación de insatisfacción determinada y en relación a los respectivos momentos de identificación y de definición de un problema.

Como puede observarse, durante el momento I (identificación) existen dos opciones. La primera representa la posibilidad de elegir un camino que nos lleve efectivamente a distinguir el problema que corresponda a nuestra sensación de insatisfacción, o bien, seleccionar, por alguna razón, la otra opción que representa nuestra preferencia por un problema distinto que, tal vez sin saberlo de antemano, irá desarrollándose durante el proceso de la política hasta que se agoten sus oportunidades de solución, y termine constituyendo el resultado de una identificación no correspondiente. En otras palabras, el momento I representa lo que podríamos entender como el punto de decisión en el que determinamos orientar esfuerzos y recursos hacia el problema correcto (identificación correspondiente) o el problema equivocado (identificación no correspondiente).

Cuadro 2. 1. Definiciones según la identificación de los problemas

		Momento II: definición de problemas	
		<i>Consecuentes</i>	<i>No consecuentes</i>
Momento I: identificación de problemas	<i>Correspondientes</i>	II a) definiciones depuradas	I a) definiciones depuradas
		b) definiciones no depuradas	b) definiciones no depuradas
	<i>No correspondientes</i>	III a) definiciones depuradas	IV a) definiciones depuradas
		b) definiciones no depuradas	b) definiciones no depuradas

Debe notarse que presento el momento de la identificación como previo al de la definición a modo de ordenamiento puramente lógico. Es posible, y de hecho muy frecuente, que los dos momentos sean simultáneos o incluso factible que algunos intelectos abriguen definiciones preconcebidas y se lancen a la búsqueda de problemas con una estrategia de solución ya diseñada, actitud que, como es de esperarse, puede concluir identificando aquellos problemas que requieran soluciones de un perfil ya preparado.²⁶ El *groupthink* o pensamiento colectivo bien puede servir como ejemplo de estos casos:

Muchos autores, estudiosos de la dinámica de grupo, han insistido con evidencia favorable que en el planteamiento de los problemas, en la construcción de opciones

²⁶ Véase, Michael D. Cohen, James G. March y Johan P. Olsen, "A garbage can model of organizational choice", *Administrative Science Quarterly*, 17 (1972), pp. 1-25.

y en la elección juegan un papel determinante el *Groupthink* y el *Cognitive Map* de los decisores de las políticas. Los decisores actúan con restricciones psicosociales, motivacionales y cognoscitivas en el uso de la información y del conocimiento científico. Por “pensamiento de grupo” [...], se entiende la manera de pensar de los individuos intensamente involucrados en un grupo y que se caracteriza por el hecho de que “su deseo de unanimidad e identificación anula su interés por evaluar realísimamente las opciones de acción [...] Es un deterioro de la eficiencia mental, de la percepción de la realidad y del juicio moral, debido a las presiones internas del grupo”.²⁷

Seleccionar el problema “incorrecto”, o sea identificar no correspondientemente un problema, podría también entenderse como una forma nominativa de referirse a un error estadístico de segundo tipo (tipo II). Lo que para Martin Landau y Russell Stout, Jr. en el ámbito de la gestión es “tratar de controlar un problema que debe administrarse” (aceptar una hipótesis incorrecta), tal como exponen en su clásico artículo sobre gestión y control,²⁸ es para el ámbito de las políticas públicas, en los términos que propongo, “identificar un problema de modo no correspondiente”. “Blancos equivocados para proyectiles certeros”.²⁹

En mi modelo, de acuerdo a las alternativas “correspondiente” o “no correspondiente”, se incurriría en el otro error posible, el de primer tipo (rechazar una hipótesis correcta), al mismo tiempo que en el de segundo tipo. Es decir, una vez que se ha identificado un problema de manera no correspondiente se habrá también rechazado el problema “correcto”. Aunque siempre exista la opción de corregir la decisión y volver sobre la marcha al momento I para efectuar una

²⁷ Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos...*, op. cit., pp. 52 - 53, apud. Irving L. Janis, *Victims of groupthink: a psychological study of foreign policy decisions and fiascos*, Boston, Houghton Mifflin, 1972, p. 9.

²⁸ Martin Landau y Russell Stout, Jr., “To manage is not to control: Or the folly of type II errors”, *Public Administration Review*, (1979), pp. 148 - 157.

²⁹ Luis F. Aguilar Villanueva, “Estudio introductorio”, en su libro *Problemas públicos...*, op. cit., pp. 67 - 68.

identificación correspondiente, el ajuste supondría el inicio de un nuevo y diferente proceso.

Habrán quienes argumenten que una reidentificación debe entenderse como parte integral de una misma etapa, caso en el que no se incurriría en un error de primer tipo y uno de segundo simultáneamente. Sin embargo, aun cuando en el inicio de una nueva identificación del problema se tenga ya la experiencia o el conocimiento de haber cometido previamente un error de segundo tipo, las opciones seguirán siendo las mismas: identificación correspondiente o identificación no correspondiente. Por ejemplo, supongamos que hemos identificado un problema “incorrecto” (identificación no correspondiente) y nos percatamos de ello en algún momento del proceso de la política pública. Supongamos también que decidimos hacer un alto y regresar en este proceso para intentar identificar nuevamente el problema que nos aqueja: ¿estaríamos en realidad continuando la tarea de identificación que habíamos realizado anteriormente? Lamentablemente no; si así fuera, bastaría con recorrer el inventario de problemas que no consideramos acertados cuando identificamos nuestro problema por primera vez, y seleccionar de entre ellos aquel que de acuerdo a nuestra recién adquirida experiencia en las etapas posteriores de la política fuera el “correcto”. De alguna forma, esto sería una tarea feliz y afortunada dado que decidir parecería ser una tarea de comparación casi automática. El hecho de identificar un problema de manera no correspondiente, percatarse de ello e intentar corregir la identificación, no garantiza que se identifique el problema de modo correspondiente en este intento subsecuente.

No debe olvidarse que al haber efectuado una identificación no correspondiente y haber actuado posteriormente en consecuencia, hemos también modificado en alguna medida la situación problemática y posiblemente la propia sensación de insatisfacción original. Las circunstancias originales ya no son las

mismas. Uno enfrentaría ahora el reto de identificar correspondientemente un problema diferente en una situación también distinta, y es hasta posible que esta vez bajo condiciones más adversas que las que existían al momento de efectuar la identificación no correspondiente. Sin embargo, una vez identificado el problema, ya sea de forma correspondiente o no correspondiente, su definición ha ya empezado a conformarse.

Tal como dije antes, el hecho de que ubique la definición de problemas como segundo momento tiene un propósito únicamente explicativo y no representa una fiel representación de lo que sucede en la realidad, donde encontramos compuestos valorativos muy complejos en la mente de los decisores. Así, contrario a la identificación de problemas, el momento de la definición no supone un punto determinado en el tiempo. La identificación puede modelarse en relación a manifestaciones más o menos evidentes en términos generales, como cuando un asunto entra a la agenda de gobierno. De hecho, el análisis de la “metamorfosis” que sufre un determinado asunto al convertirse en problema público y su posterior o eventual integración a la agenda puede contener una multitud de ejemplos de cómo se identifican problemas dentro de una situación problemática. Sin embargo, aunque es bastante justo afirmar que en el análisis es sencillo distinguir y localizar las identificaciones que los decisores involucrados hacen dentro de una situación problemática, la cuestión de la definición de un problema ya identificado presenta ciertas dificultades, con frecuencia de perfiles intelectualmente perversos para fines analíticos más que para los profesionales, que con intención o sin ella impiden distinguir con claridad el “paquete de ideas” que Janet A. Weiss enfatiza, y que constituye la definición misma. En el cuadro 2.1 el segundo momento representa la conformación de este conjunto de ideas, valores, intereses, prejuicios, etc. que integran la definición de un problema de políticas.

De modo similar a como planteé dos posibles rutas en la identificación, en la definición propongo en principio una alternativa también dual: definiciones consecuentes y definiciones no consecuentes. Esta alternativa analítica dual en mi modelo es, de hecho, una “doble prueba de hipótesis” en relación al momento de la identificación: en la situación problemática x se percibe una sensación de insatisfacción que se identifica como el problema y ; esta identificación podrá ser correspondiente o no correspondiente, pero una vez que exista tendrá lugar una definición z , que a su vez podrá ser consecuente o no consecuente.

El parámetro de clasificación de las definiciones en consecuentes o no consecuentes depende de su grado de estrechez con las relaciones causales del problema. A modo de simplificación con fines meramente prácticos, en el modelo supongo que para determinar si una definición es de un tipo u otro, esta relación de causalidad entre el problema identificado y su definición tiene las características de lo que en análisis de regresión son las variables *dummy*, es decir que únicamente puede adquirir dos valores (1 o 0, sí o no, hombre o mujer...). En nuestro caso este valor es *causalidad correcta* o *causalidad incorrecta*.

Definición 2. 2. *Las definiciones de problemas consecuentes son las que incluyen en los atributos del problema la causalidad correcta del problema identificado, y las definiciones de problemas no consecuentes son, por ende, todas las demás.*

Lamentablemente, la afinidad causal de las definiciones en relación a los problemas puede únicamente apreciarse en términos *ex-post*, lo cual es una limitación. Las razones de esta imposibilidad son bastante claras, dado que no es posible advertir al momento de definir un problema si en realidad se está uno aproximando o si se ha(n) enmarcado cabalmente la(s) causa(s) del problema. Esta

dificultad, aunque pueda parecer muy grave, no lo es tanto, debido a que siempre existe la posibilidad de corregir la política a lo largo de su proceso por medio de redefiniciones, y sobre todo, a que es una circunstancia inescapable. La utopía de la exactitud causal representaría la infalibilidad de las políticas públicas. Una definición que en primer momento comprenda como atributos del problema sólo síntomas en lugar de causas, obligará siempre, tarde o temprano, a una obligada redefinición que incluiría, por supuesto, la posibilidad de cancelar la política. Además, la búsqueda de esta causalidad desde el momento de la definición, en aras de evitar posteriores redefiniciones, puede originar el diseño de políticas públicas de enorme amplitud:

La clasificación en términos de síntomas y causas desata en seguida la controversia seguida sobre los méritos relativos de los programas específicos. Supone que las posiciones que atacan sólo síntomas son cínicas, pasajeras, ineficientes, en otras palabras indeseables, y que las políticas que atacan causas son evidentemente superiores [...] Pero, así como es un error confiar totalmente en políticas estrechas, es también un error confiar totalmente en las muy amplias [...] Tales políticas han tenido en general efectos mucho más débiles que los esperados en la conducta y la condición global de vida de la gente; muchos de los grandes programas sociales de la década de los años sesenta fracasaron en su intento de mejorar la vida de las personas a las que se intentaba servir. Ya pasaron los tiempos de la gran confianza en los efectos mágicos de las leyes antidiscriminatorias, los programas de capacitación laboral y los organismos antipobreza.³⁰

Lo relevante (en términos de costo, beneficio, efectividad...) es la oportunidad con que se realice esta redefinición o serie de redefiniciones, ya que siempre está presente el riesgo de redefinir tan tarde que no sea posible evitar el fracaso de la política. Algunas definiciones de problemas, por ejemplo, son casos transparentes

³⁰ Mark H. Moore, art. cit., pp. 199 - 200.

de esta dificultad. Tal como Linder y Peters destacaron,³¹ Dery afirma que los ambientes organizacionales desarrollan “memorias” que institucionalizan definiciones y, al hacerlo, institucionalizan también soluciones.³² Las decisiones de los integrantes de las organizaciones están limitados por las premisas valorativas y factuales que las organizaciones elaboran a lo largo de su existencia.³³ La institucionalización de soluciones supone la institucionalización de definiciones de problemas cualquier cambio de definición de un problema que no sea incremental tiene grandes posibilidades de provocar rechazo, sobre todo por parte de los individuos y grupos que se han beneficiado de las definiciones existentes. De esta manera, sigue Dery, modificar definiciones (redefinir problemas) en las organizaciones resulta casi imposible o por lo menos muy difícil, pero también indispensable para mantener vivas las posibilidades de mejoría colectiva.

Para John W. Meyer y Brian Rowan, por ejemplo, muchas de las estructuras formales de las organizaciones surgen como reflejo de reglas institucionales racionalizadas a través del tiempo. Las reglas institucionales sufren “mutaciones” sucesivas hasta transformarse en mitos que las organizaciones adoptan para ganar legitimidad y recursos e incrementar sus posibilidades de supervivencia. Aquellas organizaciones cuyas estructuras se han modificado para quedar “impregnadas” de mitos en su ámbito institucional (normatividad y procedimientos de gestión, principalmente) tienden a reducir la coordinación y el control internos para mantener su legitimidad, ya sea en relación de su ambiente externo o de sus funciones,

³¹ Stephen H. Linders y B. Guy Peters, “Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos”, trad. María Ofelia Arruti H., *Gestión y Política Pública*, 2 (1993), pp. 5 - 34.

³² David Dery, *op. cit.*, p. 115.

³³ Recuérdese a Herbert A. Simon y su muy famosa discusión sobre los componentes factuales y valorativos de las decisiones, así como la construcción de cadenas medios-finos, *op. cit.*

objetivos o justificaciones de existencia.³⁴ Una lógica de confianza (o desconfianza) o de buena fe (o mala intención) sustituyen o conviven con procedimientos administrativos y de gestión. Ejemplos de estas circunstancias pueden ser claras muestras de definiciones organizacionales de problemas que presentan grandes dificultades para redefinirse.

Los “paquetes de ideas” que constituyen las definiciones o redefiniciones, institucionalizadas o no, pueden o no contener la verdadera causa del problema en cuestión y también pueden o no contener una posible solución o propuesta de solución. Es decir que incluso en el caso en el que la(s) causa(s) del problema no se contenga(n) en la definición, es probable que sí encontremos en ella una línea de acción prediseñada para atacarlo. Estos casos representan las definiciones depuradas y las definiciones no depuradas que menciono al principio de esta sección y que se contienen igualmente en el cuadro 2.1.

***Definición 2. 3.** Si dentro de los atributos incluidos en una definición también se encuentra(n) listada(s) alguna(s) proposición(es) de solución al problema, entonces, la definición se llama no depurada; y, de forma similar, si en esos atributos no se la(s) incluye(n), entonces, se denomina definición depurada.*

El adjetivo “depurado” en algunas definiciones no debiera forzar necesariamente la aceptación de un sentido positivo intrínseco que las haga entender como superiores a las definiciones “no depuradas”; en realidad sólo lo utilizo para ilustrar la idea de la “limpieza de los asuntos” a la que hace mención Bardach. Sin embargo, una definición que contenga “la” o “las” soluciones entre los atributos que

³⁴ John W. Meyer y Brian Rowan, “Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony”, *American Journal of Sociology*, 83 (1977), pp. 340 - 363.

acepta, también contiene el riesgo de establecer “por definición”, sin justificación ni prueba suficientes, relaciones causales que predeterminen la propia definición del problema:

[Las] conjeturas causales deben probarse y no se debe permitir que se establezcan simplemente “por definición”, como sucede al creer que el “problema” lingüísticamente “definido” de suyo suponga validez.³⁵

Este es un argumento de la mayor relevancia que juega a favor de las definiciones depuradas. En efecto, los “paquetes de ideas” de los que hablo pueden contener la aceptación de relaciones causales apócrifas que desvíen el propósito, esfuerzo y méritos de una política pública. La ventaja de las definiciones depuradas sobre las no depuradas es precisamente que las primeras no aceptan de inicio como válidas relaciones causales que requieren prueba o evidencia posterior. Luego entonces, en un afán por privilegiar el estrechamiento entre el vínculo causal de las definiciones y la solución del problema, es decir el incremento del valor heurístico de una definición, tenemos la siguiente proposición.

Supuesto 2. 4. Las definiciones depuradas son preferibles a las no depuradas.

Por supuesto, esto no significa que el mero hecho de lograr una definición depurada nos coloque en posición de tener a la mano las soluciones. Quienes así lo crean habrán dejado el análisis en condiciones inconclusas o parciales que, por su propósito de lograr la mayor “limpieza posible del asunto”, pueden llegar a planos de exageración que terminen por mutilarlo. La ventaja de las definiciones depuradas sobre las no depuradas es que disminuyen el riesgo de aceptar *a priori* válidas

³⁵ Eugene Bardach, art. cit., p. 225.

relaciones causales que puede estar equivocadas. Aunque una definición no depurada acertara al incluir en su “paquete de ideas” una relación causa-problema-solución correcta, no debería considerarse de valor equivalente o similar a una definición depurada que tuvo el cuidado de excluir el bagaje valorativo de origen dudoso o sesgado en términos resolutorios del problema. La razón es que las definiciones depuradas brindan la oportunidad de comprobar la validez de relaciones causales que, en el caso de ser equivocadas, permitan corregir el “paquete de ideas” que de otra manera provocaría daños de diverso grado al desarrollo y logros de una política; una definición no depurada no ofrece la bondad de esa corrección. Como no es posible evitar que las cargas valorativas que luchan y compiten por penetrar en los “paquetes de ideas” que conforman las definiciones de problemas contengan al mismo tiempo relaciones causales que sin evidencia o prueba suficiente puedan considerarse correctas, el supuesto 2. 4 es claramente válido. Coincido junto con Moore y Bardach en que las definiciones, en palabras de este último, deben ser tan sobrias e imparciales como sea posible.

Ahora prestemos atención a un disenso. Peter J. May califica esta postura como errónea.³⁶ Aunque mi modelo es incompatible con su punto de vista, es interesante listar cuáles son las razones que argumenta para sostener que las definiciones de un problema deben al mismo tiempo contener las posibles soluciones, o sea, en términos de mi modelo, que el supuesto 2. 4 debe decir exactamente lo contrario: las definiciones no depuradas son preferibles a las no depuradas. De acuerdo a May, los analistas de políticas incurren en dos errores bastante frecuentes cuando conciben un problema público. El primero es el convencimiento de que “siempre existe una mejor opción” para solucionar un

³⁶ Peter J. May. “Claves para diseñar opciones de políticas”, trad. Graciela Bellón Pérez, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos...*, op. cit., pp. 235 - 256.

determinado problema, y el segundo es suponer, también con bastante frecuencia, que una vez definido un problema, se ha definido también la solución.

El primer punto queda fuera del interés de mi modelo, pero el segundo, tal como ya aclaré, no queda sin consideración en él, pues a pesar de juzgar las definiciones depuradas como superiores a las no depuradas, la razón de esta preferencia no debe entenderse de ninguna manera como lograr la identificación o el diseño de la(s) solución(es) automáticamente o de forma inmediata. Al contrario, las definiciones depuradas, lejos de proponer inmediatamente la posible solución a un problema o presentar como paso siguiente, insalvable, inapelable (o mecánico) un conjunto de soluciones, sólo proponen o listan las posibles causas, cuya validez debe comprobarse en momentos posteriores a la fase de formulación de las políticas. El mismo Peter (p. 238, comillas originales) califica duramente la práctica de definir depuradamente los problemas:

Desafortunadamente, la sutileza de usar conceptualizaciones alternativas para sugerir distintas aproximaciones a los problemas suelen caer en el error de considerar que una vez definido el problema se tiene siempre a la mano una solución disponible. La advertencia de Quade que lo decisivo y crucial es escoger el problema correcto más que escoger la “mejor” opción de acción, es un ejemplo de esta noción equivocada de que los problemas definen de antemano las soluciones. Aquellos analistas que se reservan para sí la fase de la definición del problema y luego contratan a otros para hacerse cargo de los siguientes pasos del análisis piensan evidentemente que se termina lo sustancial del trabajo una vez que se ha definido el problema.

En realidad, May se refiere a dos puntos diferentes que sí quedan capturados para su análisis y clarificación en el cuadro 2.1. Cuando fustiga a Quade por afirmar que “lo decisivo y crucial” es seleccionar el problema correcto más que “«la mejor» opción de acción”, se está refiriendo respectivamente al tipo de identificación del problema que denomino correspondiente, en primer término, y luego al resto de la

propia etapa de la formulación de la política, no al momento de la definición del problema. Aunque para él los “inflexibles analistas” que se obstinan en definir primero *el* problema antes de emprender la búsqueda de posible soluciones, corren el riesgo de llegar a definiciones sin soluciones factibles (p. 238), el cuadro 2.1 puede auxiliar a comprender dónde, a lo largo de las fases iniciales del proceso de las políticas, es necesario y sano ser reticentes a aceptar relaciones causales “por definición”.

No obstante, coincido plenamente con May (p. 245) en el énfasis que pone en la importancia de los referentes heurísticos que deben comprenderse dentro del alcance de las definiciones, así como en su aceptación de que el ataque a los problemas públicos casi siempre representa un ciclo decisorio que involucra numerosas redefiniciones, y que obligan a suboptimizar, o bien a preferir políticas de alcance limitado, más modesto, o en términos más amables, preciso o “focalizado”:

Las propuestas de políticas raras veces funcionan cuando toman la forma de ataques exhaustivos a los problemas, pues raramente existen los recursos necesarios para declarar la guerra total a un problema. En general es muy difícil poder diseñar políticas que abarquen todos los aspectos de un problema. Las políticas alternativas son en la mayoría de los casos paquetes imperfectos de acciones cuya fuerza radica en que atacan suficientes puntos clave de un problema como para reducirlo a sus mínimas consecuencias. Entender las limitaciones de cualquier alternativa es un punto de partida muy importante en el diseño de las políticas.

En efecto, si aceptamos que la definición de un problema público tiene el poder de orientar la puesta en práctica de una política, entonces, el referente heurístico de las definiciones deber considerarse como parte esencial e insustituible de su valor. Este debe ser el parámetro crucial para calificar si una definición es “buena”, “mala”, o *cabal*, en el sentido en que uso este adjetivo en el primer supuesto (2. 1). Tal como afirma Moore, “la forma apropiada de probar la definición

de un problema de políticas es averiguar si tiene valor heurístico para investigar el problema y hacer recomendaciones de políticas”.³⁷

Supuesto 2. 5. *La prueba de la definición de un problema es su valor heurístico para investigarlo y poder hacer recomendaciones de política. O sea que una definición de problemas conduce a ciertas acciones que tendrán necesariamente algún efecto o consecuencia sobre el problema original que ocupa la política.*

Estos efectos o consecuencias también necesitan caracterizarse para que el juicio sobre el valor de una definición supere la frontera de lo meramente retórico o gramático. Para ello, me baso en la tipología de teorías causales de Deborah A. Stone para construir el cuadro 2.2, que constituye al mismo tiempo la segunda parte del modelo que propongo. En él muestro los posibles tipos de consecuencias que se van obteniendo durante la puesta en práctica de una política. Una determinada definición de un problema puede empujar el resultado de una política pública de uno a otro cuadrante en diversas secuencias. Aunque estos diversos tipos de efectos pueden ser positivos o negativos, en el modelo sólo la combinación *acciones intencionales-consecuencias buscadas* debe considerarse como la de peso positivo. Esta preferencia se justifica porque, dado que pretendo esclarecer pruebas o variables que muestren la validez de una definición de problemas, sería infructuoso para estos fines otorgar demasiado peso a los efectos accidentales o inesperados de una política porque, si bien podría alegarse que son resultado de una “mala” definición de un problema y por ende un indicador válido, ambos se derivan de decisiones o hechos que no caben dentro de la intención original de los analistas que definieron un problema determinado. Es decir, este tipo de efectos son ajenos a la

³⁷ Mark H. Moore, art. cit., p. 216.

propia naturaleza de las definiciones de problemas: un paquete de ideas que incluye, por lo menos implícitamente, un recuento de las causas y consecuencias de circunstancias indeseables. Los accidentes y eventos desafortunados están fuera del control y capacidad decisoria de los analistas. Aunque las definiciones de problemas pueden tener poder de previsión, es evidente que no poseen poder predictivo. Las relaciones causales que se contengan en los atributos del problema de las definiciones deben estar suficientemente probadas para que las formulaciones de las políticas adquieran elementos de éxito en relación al parámetro que se haya decidido como patrón de evaluación: costo-beneficio, costo-efectividad, etc.

Cuadro 2. 2. Valor heurístico de las definiciones según sus consecuencias en la solución de los problemas³⁸

		Consecuencias	
		<i>Buscadas</i>	<i>Fortuitas</i>
Acciones	<i>Fortuitas</i>	II. Efecto mecánico	I. Efecto accidental
	<i>Intencionales</i>	III. Efecto intencional	IV. Efecto inesperado

Ahora prestemos atención a la construcción del cuadro 2. 2. En el primer cuadrante tenemos los efectos accidentales, producto de hechos fortuitos —en los que la intención o el deseo no existe de manera deliberada en aras de su consumación— en conjugación con consecuencias también inesperadas. Nótese que

³⁸ Basado en la tipología de teorías causales de Deborah A. Stone, “Causal stories and the formation of policy agendas”, *Political Science Quarterly*, 104 (1989), p. 285.

en esta combinación de acciones y consecuencias no existe “mezcla” alguna en términos de la intervención de objetivos establecidos de antemano. Es decir, la capacidad de influencia del analista en los eventos que suceden queda reducida a la categoría de prácticamente nula. En este cuadrante, las causas que llevan a los efectos accidentales se consideran fuera del control o de la influencia del proceso de las políticas. Por supuesto, desastres naturales como terremotos, inundaciones, así como imprevistos en el funcionamiento de máquinas e instrumentos deben entenderse también, dentro del modelo, como “efectos accidentales”.

El cuadrante III, de manera similar al primero, comprende también una combinación de elementos de carácter “puro”: tanto las acciones como las consecuencias de las políticas que originan “efectos intencionales” se tomaron con pleno propósito. Es decir, este cuadrante representa aquellas acciones que se planearon premeditadamente en aras de consecuencias deseadas que en realidad sucedieron. En términos estrictos, este es el cuadrante al que desearían llegar todos los seguidores de la teoría racional (decisiones racionales), con la que tan comprometida están las escuelas profesionales de política pública en el mundo,³⁹ y especialmente las de Estados Unidos.

En cambio, los cuadrantes II y IV contienen una combinación de elementos de diversa naturaleza en relación a propósitos de la acción humana, o para ser precisos, de los fines de los analistas en lo que concierne a la política. El segundo cuadrante, *acciones fortuitas-consecuencias buscadas*, representa “golpes de suerte” de los que las políticas pueden favorecerse durante su proceso. El él quedan incluidas todas aquellas acciones que sin haberse diseñado o programado por el analista han respondido de manera positiva o coadyuvante a los propósitos de la política. Y, finalmente, el último cuadrante (efectos inesperados) comprende las

³⁹ *Ibid.*, p. 285.

consecuencias no previstas por la acción guiada o programada de los analistas. Este cuadrante representa...

[...] el cuento de los dañinos efectos colaterales de una bien intencionada política [...] tan comunes en la política social; problemas como la pobreza, la desnutrición y diversas enfermedades, [por ejemplo,] se “provocan” cuando la gente no entiende las nocivas consecuencias de sus acciones. El pobre no se percata de cuán importante es obtener educación o ahorrar dinero; el anciano no entiende cuán importante es mantener una dieta balanceada incluso cuando no sienta hambre; el enfermo no entiende que comer en exceso lleva a la diabetes o a enfermedades del corazón.⁴⁰

Por supuesto, algunas políticas también pueden tener efectos colaterales benéficos. Sin embargo, el mérito de una política por haber desencadenado externalidades positivas debe considerarse siempre como de menor valía al de los logros plenamente establecidos en sus procesos de formulación y/o evaluación. Esto, por supuesto, siempre y cuando las externalidades caigan en el ámbito del cuadrante IV, ya que de otro modo, siempre existe la posibilidad de que la creación de esas externalidades pueda quedar comprendida en la política desde la etapa de su formulación o incluso desde la propia definición del problema.

2. 2. 1. *Forma extendida del modelo*

Las definiciones y los supuestos, así como sus explicaciones y salvedades, además de las dos matrices, constituyen la base del modelo de definición de problemas que propongo. El adjetivo *sencillo* no se refiere a la complejidad o sencillez de su construcción; más bien, tiene que ver con restricciones de tipo convencional en el diseño de juegos que limitan su poder o alcances explicativos, al

⁴⁰ *Idem.* Las comillas son originales.

establecer ciertas condiciones en relación a los actores que participan en cada modelo y a su interacción en los procesos decisorios.

Hay [...] dos criterios definidos que se utilizan para discriminar actores en un análisis de teoría de juegos. Primero, debido a que estamos fundamentalmente interesados en las decisiones, se elimina a todos aquellos que no tienen decisiones que tomar. Segundo, como finalmente se está interesado en los resultados de las decisiones y en el valor de esos resultados (*payoffs*), se debe ignorar a todo aquel que no tiene preferencias de entre los posibles resultados de una situación.⁴¹

De este modo, y también al considerar a los actores como punto de referencia, puedo a *grosso modo* identificar dos grandes bloques de estudio que constituyen la esencia de la teoría de juegos: modelos de juegos no cooperativos y modelos de juegos cooperativos. Los primeros, a los cuales pertenece el muy famoso juego de dilema de prisioneros, tienen como supuesto esencial e insustituible la *simultaneidad* en la toma de decisiones de los actores y la inexistencia de *comunicación* entre ellos. O sea, en estos juegos un actor sabe de sus preferencias, pero sólo hace conjeturas sobre las de sus "adversarios", puesto que no las conoce. Se ve obligado por definición a decidir respecto de una situación *exactamente* al mismo tiempo que el resto de los otros actores, con los que no ha mantenido ningún tipo de comunicación. Los modelos de juegos cooperativos, en cambio, se basan en situaciones donde la comunicación e incluso el acuerdo son, más que posibles, el rasgo central de la interacción humana.⁴²

Existen tres modos de descripción para construir un juego o modelar situaciones: forma normal o estratégica, forma extendida o de árbol y forma de

⁴¹ Henry Hamburger, *Games as models of social phenomena*, Nueva York, W. H. Freeman and Company, 1979, pp. 2 - 3.

⁴² Peter C. Ordeshook, *Game theory and political theory. An introduction*, Nueva York, Cambridge Univ. Press, 1989, p. 302.

función característica. Las primeras dos se utilizan para juegos no cooperativos y la última para juegos cooperativos, donde, como ya dije, la comunicación y el acuerdo son el supuesto crucial. La forma normal se utiliza para juegos pequeños en los que no participan gran cantidad de jugadores o donde las alternativas de decisión son también pocas: es justamente la forma en la que presento los cuadros 2.1 y 2.2. La forma extendida se usa para juegos en los que participan un número considerable de jugadores y/o donde las alternativas de decisión pueden ser escasas o múltiples. Todo juego expresado en forma normal puede transformarse a una única forma de árbol, pero un árbol puede tener varias representaciones en forma estratégica. La función característica, que queda fuera de los propósitos y alcance de este modelo, es una expresión matemática que describe la forma en que se establecen coaliciones en un grupo con el fin de asegurar una utilidad mínima para cada uno de sus miembros.

Como ya había adelantado, el calificativo de *sencillo* para el modelo que propongo se refiere a que en él considero únicamente la existencia de un solo jugador, el analista, a modo de unidad decisora. Por supuesto, es pertinente aclarar que esta unidad decisora puede ser un ente colectivo y no necesariamente una inteligencia aislada. El principal propósito de esta simplificación es evitar la interacción de jugadores ajenos a la definición del problema por parte del analista, que pueden intervenir con sus propias decisiones. Es decir, el hecho de que existan grupos o unidades decisoras diferentes al analista —o ente colectivo gubernamental— que compitan o traten de influenciar la definición del problema de este último, no significa que consigan sustituirla por las suyas. Las definiciones del analista y de los otros jugadores deben considerarse separadamente para su análisis. Si algún agente externo influye o no un proceso de definición, los efectos quedarán

reflejados en el modelo aunque el *proceso* de influencia quede excluido.⁴³ Además, el calificativo de *sencillo* para mi modelo queda matizado por la manera en que debe interpretarse el carácter mutuamente excluyente de los cuadrantes de las dos matrices (cuadros 2. 1 y 2. 2) que contiene. O sea:

Supuesto 2. 6. *Una definición de problemas podrá siempre detonar el desarrollo de una política que cause efectos determinados, pero estos efectos necesariamente tendrán que ubicarse en uno y sólo uno de los cuadrantes de la segunda matriz (cuadro 2. 2).*

Esta condición es esencial, pues es el medio que permite la combinación de las matrices para establecer relaciones dinámicas entre cada una de las variables que las integran. Al combinarlas, es posible distinguir dos aspectos:

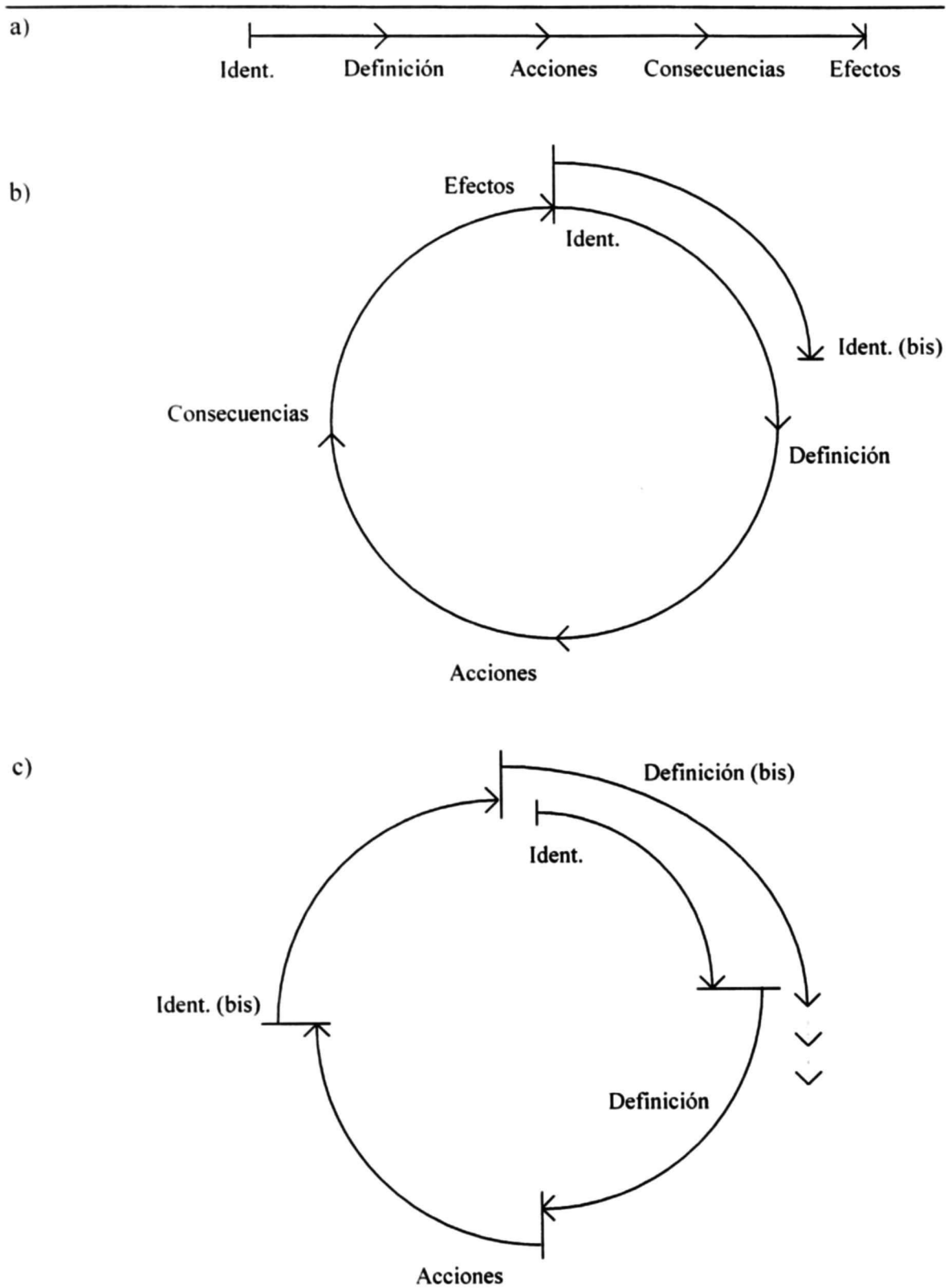
- 1) una secuencia que vincula el momento de la identificación del problema y los efectos de la política y,
- 2) un análisis de lo que puede entenderse por una definición de problemas *cabal* o, en términos más laxos, una *buena* definición de problemas.

⁴³ Esta idea de modelo sencillo, con un jugador, no debe confundirse con un elemento fundamental de la teoría de juegos cooperativa que son los juegos sencillos (*simple games*). Éstos capturan los procesos de decisión que se desarrollan en unidades administrativas o de consulta como comités, consejos, salas de asesores y, especialmente congresos. Cuando en estos grupos surge una coalición de actores que puede ser ganadora, perdedora u obstaculizadora —en caso de que los empates sean posibles o si las propuestas requieren alguna clase de aprobación mayoritaria para ganar—, nos encontramos, por convención, frente a un *juego sencillo*. Cuando esta posibilidad se reduce únicamente a perder o ganar, entonces, se está frente a un *juego sencillo fuerte*. Véase, Peter C. Ordeshook, *op. cit.*, p. 314.

Sobre el primer punto, la secuencia o proceso de definición de problemas que involucra su valor heurístico puede apreciarse en la figura 2. 2. En ella presento tres momentos. El primer momento (a) muestra una definición que logra mantenerse vigente a lo largo del proceso de la política y que, al final de éste, decide terminarse al evaluar sus efectos. En el segundo (b) se aprecia un proceso en el que la definición, luego de la evaluación de los efectos de la política, sufre una transformación o modificación dado que se identifica un problema diferente al que en un principio se había centrado. La última parte de la figura 2. 2 muestra una versión ampliada del inciso anterior, sólo que con redefiniciones consecutivas a lo largo del proceso de definición de problemas.

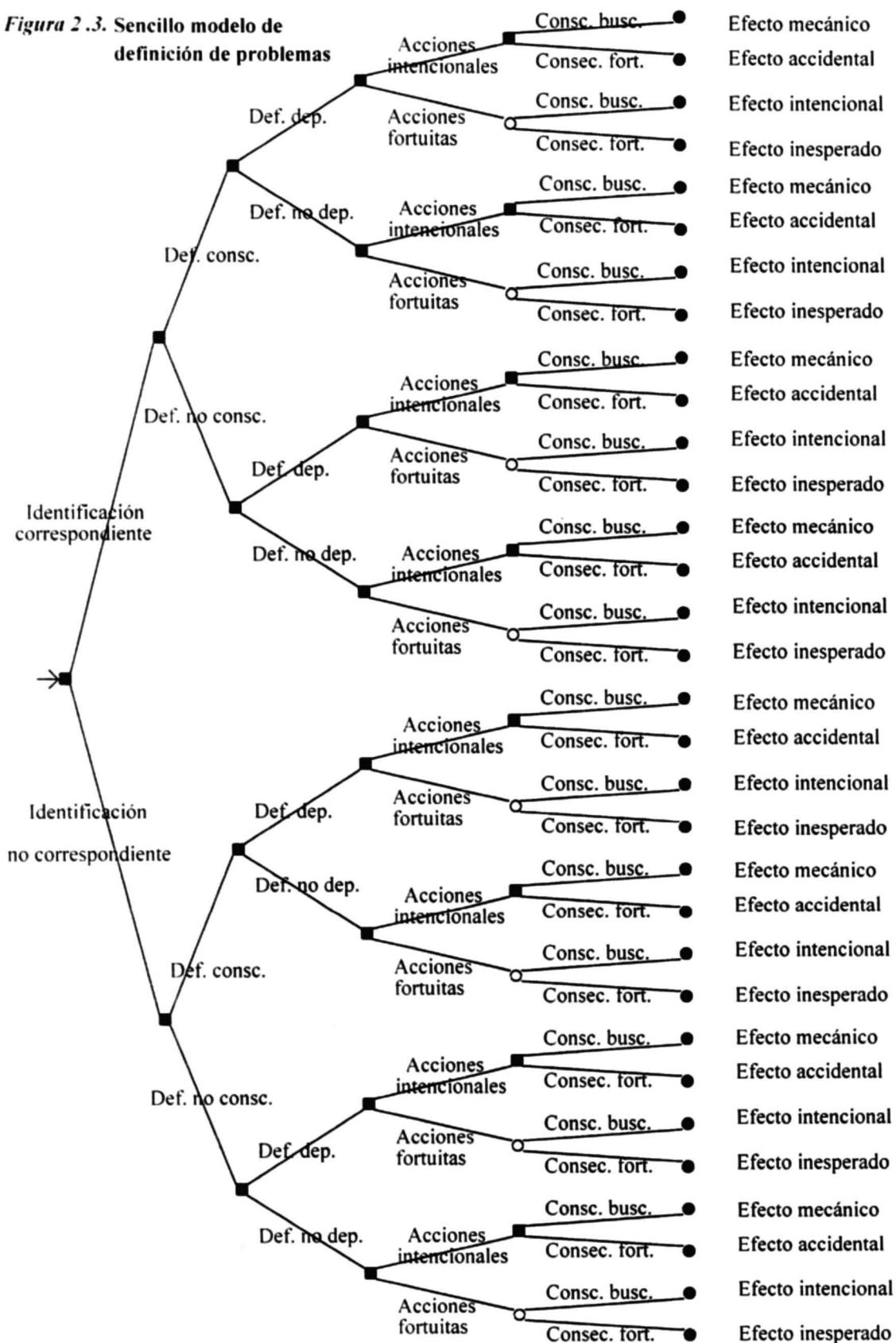
El segundo punto es el resultado de una visión detallada de la figura 2. 2 (para simplificar la explicación considero únicamente el primer inciso) y, de hecho, debería apreciarse como una *anatomía* del proceso de definición de problemas. La combinación de los cuadros 2. 1 y 2. 2 no representa complicaciones mayores; se inspira en la conversión de un juego de forma estratégica o normal a uno de modo extendido. Al primer tipo de juegos, como ya dije, pertenece el diseño de los cuadros 2.1 y 2. 2. El segundo tipo de juegos, en cambio, consiste en la construcción de árboles de decisión que constituyan un plan de contingencia total. El juego extendido que presento (figura 2. 3) cumple con los requisitos de la convencionalidad de la teoría de juegos al representar las diversas etapas por las que en la práctica el analista de políticas transita en su papel de decisor, así como las alternativas o “caminos” (*paths*) que va eligiendo en consecuencia.

Figura 2. 2. Proceso de definición de problemas



La flecha de la extrema izquierda indica el inicio del juego, y el cuadro oscuro al que señala se llama *nudo*, al igual que el resto de los otros en el árbol. Los nudos representan un momento de decisión del jugador. Los óvalos punteados verticales que rodean varios nudos se llaman *conjuntos de información* (*information sets*) y su papel es crucial en el modelaje de teoría de juegos. Su objetivo es representar decisiones simultáneas o condiciones de ignorancia u olvido, es decir qué tanto un jugador recuerda acerca de los resultados o la posición de su anterior decisión o nudo. En el modelo, por ejemplo, el primer conjunto de información de izquierda a derecha enmarca la posición en la que se encuentra el analista tan pronto ha identificado un problema, y cumple la función de indicar el hecho de que el analista o jugador no está consciente en cuál de los dos nudos se encuentra. De manera similar, el segundo conjunto de información representa la circunstancia en que el analista tampoco sabe en cuál de los cuatro posibles nudos se ubica. Esta condición de desconocimiento termina al llegar el momento de emprender acciones, pues las intencionales y fortuitas son claramente distinguibles a los ojos del jugador. A pesar de que un juego de árbol obliga a una representación secuencial de decisiones, un buen y selectivo uso de conjuntos de información puede matizar cualquier forma extendida para representar también momentos de decisiones simultáneos (como votaciones secretas) o de desconocimiento de la estrategia de los otros jugadores (como negociaciones de conflictos).

Figura 2.3. Sencillo modelo de definición de problemas



Nótese también que el modelo contiene unos pequeños círculos claros. Estos círculos se conocen como *nudos de elección de la naturaleza* (*choice nude by nature*) y representan un momento de decisión en el que el jugador no tiene poder alguno para intervenir. Es decir, los nudos de elección de la naturaleza indican el poder de influencia de cualquier clase de contingencia o elemento no incluido en el modelo, ya sea por su naturaleza o de modo deliberado. Y, finalmente, los círculos oscuros o *nudos terminales* representan el final del juego o el desenlace y conocimiento de los resultados (*payoffs*) o, en este caso, de los efectos.⁴⁴

El modelo de la figura 2. 3 nos permite seguir la secuencia del proceso decisorio de la definición de un problema público. Por supuesto, debo insistir en que, a pesar de que el árbol de decisión obliga a un seguimiento secuencial, los nudos decisorios únicamente representan momentos analíticos que en la práctica pueden mezclarse o ir y venir, por ejemplo, desde la identificación del problema hasta una definición depurada o no depurada. Sin embargo, el modelo cumple con la función de clarificar el proceso de la definición de problema en términos analíticamente lógicos, de modo similar a las etapas del *policy process*, del que hablo en el primer capítulo. Por eso, con ayuda del árbol es posible entender la siguiente definición:

Definición 2. 4. *Para que una definición de problemas pueda considerarse cabal, en los términos del supuesto 2. 1, debe surgir de una identificación correspondiente, además de ser de tipo consecuente y de subtipo depurado.*

⁴⁴ Para una descripción transparente de la terminología y conceptos básicos de la teoría de juegos no cooperativa véase, David M. Kreps, "Nociones básicas de teoría de juegos no cooperativa", en su libro *Teoría de juegos y modelación económica*, trad. Eduardo Suárez, México, Fondo de Cultura Económica, 1994. También de Kreps, aunque extremadamente formal para fines introductorios, una excelente exposición es "Modeling competitive situations", en *A course in microeconomic theory*, Princeton, N. J., Princeton Univ. Press, 1990.

En otras palabras, esta definición establece lo que debe entenderse por una *buena* definición de un problema. o a las características de una definición cuando la califico de *cabal*. Ahora, si se observa con cuidado, la figura 2. 3, o sea la versión extendida de los cuadros 2. 2 y 2. 3 (desplegados en forma estratégica) contiene *exactamente* los mismos elementos. Pero, entonces, si ofrece la misma información aunque en diversa presentación, ¿cuál es el propósito o la utilidad del modelo en forma de árbol? La intención de presentarlos en forma extendida es establecer con toda claridad la conexión que existe entre los momentos de la identificación y la definición del problema con las etapas posteriores del proceso de las políticas. El árbol es la "anatomía" del proceso ilustrado en la figura 2. 2. De este modo, es posible obtener una visión de cómo se puede identificar el valor heurístico de la definición de un problema después o a lo largo del proceso de las políticas, y es precisamente este valor heurístico, como ya dije, la medida crucial que permite calificar una definición como "buena" o *cabal*, o bien, "mala". Una definición que surja de una identificación correspondiente, y que sea del tipo consecuente y del subtipo depurado contiene posibilidades más altas de alcanzar mayor poder heurístico que una definición de otro tipo.

Supuesto 2. 7. Debido a que las definiciones cabales poseen un potencial heurístico superior al de otro tipo de definiciones, una *cabal* definición inicial del problema reduce la necesidad y/o posibilidades de redefiniciones posteriores a lo largo del proceso de la política.

3. LOS FONDOS INVERSIÓN SOCIAL DEL BANCO MUNDIAL

La reducción de la pobreza en los países en desarrollo constituye el principal objetivo del Banco Mundial (BM). La institución multilateral así lo ha reconocido oficialmente un sinnúmero de veces y ha dedicado a esta misión esfuerzos monumentales tanto en el campo de la investigación como en el de la práctica de las políticas. Especialmente a partir de 1990, cuando dedicó su *Reporte mundial* al tema de la pobreza,⁴⁵ el BM intensificó la publicación de documentos de divulgación de los avances y logros de sus actividades antipobreza, y el año pasado incluso puso en marcha una política de difusión que hizo del conocimiento público una variedad de documentos del Banco cuya circulación era regularmente de carácter restringido, reservada especialmente para el personal del Grupo del Banco Mundial⁴⁶ en el desempeño de sus funciones oficiales.⁴⁷

⁴⁵ *World development report 1990. Poverty*, The World Bank-Oxford Univ. Press, Nueva York, 1990.

⁴⁶ El Grupo del Banco Mundial (The World Bank Group) está integrado por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo (BIRD), la Asociación Internacional para el Desarrollo (IDA por sus siglas en inglés), la Corporación Financiera Internacional (IFC), y la Agencia Multilateral de Inversiones y Garantías (MIGA). El BIRD es el principal órgano crediticio del Banco Mundial. IDA es la institución filial del Banco que otorga préstamos en términos preferenciales a los países más pobres. IFC financia proyectos del sector privado en países en desarrollo y asesora a gobiernos en tópicos de inversión. Y, finalmente, MIGA promueve inversiones extranjeras directas por medio de garantías y brinda asesoramiento sobre políticas y servicios gubernamentales en materia de promoción y captación de divisas e inversión extranjeras.

⁴⁷ Como parte de esta política, el Banco Mundial también estableció un Centro Público de Información (PIC por sus siglas en inglés) en la Internet con la siguiente leyenda: “En cumplimiento de la política del Banco Mundial de hacer públicas sus actividades, así como de recibir con agrado y buscar oportunidades para explicar su trabajo a la mayor audiencia posible, los directores ejecutivos aprobaron en agosto de 1993 una nueva política de difusión de información operativa. Como parte de esta política, se ha establecido el Centro de Información Pública (PIC) para poner a disposición del público interesado una variedad de documentos operativos que anteriormente estaban restringidos a usuarios oficiales. La nueva política se hizo efectiva el 1o. de enero de 1994 y NO ES RETROACTIVA”. Las versales son originales. Banco Mundial, URL:

En este capítulo, sin embargo, no discuto ni me refiero a las grandes líneas de la política del BM contra la pobreza. Para tal objetivo recomiendo la revisión de documentos clave que muestran clara y detalladamente los resultados de investigaciones, efectividad de estrategias y experiencias operativas, así como los procedimientos y normas de gestión del BM en relación a sus actividades antipobreza.¹⁸ Mi objetivo aquí es únicamente mostrar la forma en que se concibieron, diseñaron, y se pusieron en práctica los llamados Fondos de Inversión Social (FIS) del Banco Mundial.

Los FIS son mecanismos administrativos con capacidad de financiamiento, pero sin capacidad de puesta en práctica, que auxilian de modo urgente y paliativo a la población pobre de países cuyos gobiernos aplican medidas de emergencia o

gopher: // The World Bank / Public Information Center / Overview of the Public Information Center.

¹⁸ Estas publicaciones clave a las que me refiero son *Assistance strategies to reduce poverty. A World Bank policy paper*, Washington, D. C., The World Bank, 1991; *Operational directive 4.15. Poverty reduction*, The World Bank, Washington D. C., 1991; *Poverty reduction handbook*, Washington, D. C., The World Bank, 1993; *World development report 1990, op. cit.* Este último se basa en un análisis de las experiencias del Banco en los diferentes países en los que ha actuado, y presenta dos estrategias para reducir consistentemente la pobreza. En primer lugar, se establece el hecho de que un amplio crecimiento económico genera eficientes oportunidades de ingreso para los más pobres. En segundo término, se confirma que ampliar y mejorar el acceso de las poblaciones en condiciones de pobreza a los servicios de salud, educación y servicios sociales ayuda a estos sectores poblacionales a tomar ventaja de las oportunidades producidas por ese crecimiento económico amplio. Estos dos puntos deben combinarse para diseñar políticas públicas que sean capaces de aprovechar el capital más abundante de los individuos en condiciones de pobreza: su mano de obra o su trabajo. *Assistance strategies to reduce poverty*, está dedicado a mostrar cómo los puntos de vista del *Reporte mundial* del Banco pueden ponerse en práctica en las operaciones diarias de cada préstamo. Se argumenta que las estrategias de asistencia a países deben apoyar y complementar los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza y deben basarse en una evaluación de las políticas de un país determinado, su gasto público y el desempeño y condición de sus instituciones. Por su parte, el *Poverty reduction handbook* y la *Operational directive 4.15* son documentos complementarios, uno de tipo descriptivo y el segundo de tipo normativo, de observancia obligatoria para el personal del BIRD y de IDA. Estos documentos ofrecen guías y establecen normas, respectivamente, en relación al desempeño profesional de los jefes de proyecto (*task managers*) del Banco, con el propósito de “impregnar” cada operación de préstamo de elementos de “buena práctica”.

planes de ajuste económico durante crisis extremadamente severas; poseen la particularidad de que funcionan institucionalmente de modo paralelo a las burocracias nacionales y de que orientan sus acciones de acuerdo a las demandas que formulan los propios beneficiarios, y no de acuerdo a un agenda o un catálogo de acciones por realizar. Hasta cierto punto, estos mecanismos de alivio de pobreza fueron la base teórica y práctica de lo que en 1989 —tres años después de que se pusiera en marcha el primer FIS, en Bolivia— se dio a conocer en México como Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL), o simplemente Solidaridad. Desde entonces (1986), ubicados en diferentes etapas de puesta en práctica y con diversos grados de desempeño, el BM ha ya instaurado un total de dieciocho FIS en diversos países: siete en América Latina (Bolivia, Ecuador, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y El Salvador) y once en África (Camerún, Chad, Ghana, Guinea, Guinea Bissau, Madagascar, São Tomé y Príncipe, Senegal, Somalia, Uganda y Zambia).

Entender los motivos y/o las razones de la concepción de los FIS, los juicios (o prejuicios) subyacentes en el perfil de su diseño, sus muy particulares mecanismos de adquisiciones y gestión, su cuasi-obsesión por incluir organizaciones no gubernamentales (ONGs) en la puesta en práctica de los proyectos que financiaba, así como sus actividades orientadas por la demanda de los beneficiarios, permite ilustrar de modo suficiente el modelo de definición de problemas que desarrollo en el segundo capítulo. Aunque esta parte de mi tesis es descriptiva en su mayoría, es al mismo tiempo sumamente útil para establecer las bases con las que integro este caso (los FIS), a modo de ejemplo, al modelo de definición (capítulo tercero).

Debo también señalar que, tal como advierto en la introducción, me concentro exclusivamente en los Fondos de Inversión establecidos en América Latina. Los FIS

africanos, a pesar de replicar en su estructura básica (diseño y puesta en práctica) los elementos primordiales de sus antecesores latinoamericanos, deben considerarse separadamente para su análisis sobre la definición del problema que impulsó su origen, debido a una razón esencial. En África los FIS se instauraron como proyectos antipobreza de emergencia en términos *complementarios* a los Programas de Acción Social (SAP, por sus siglas en inglés), que ya existían. A diferencia de los FIS, que orientan sus acciones de acuerdo a la demanda —además de las características que veremos en este capítulo—, los SAP se diseñan a base de proyectos de inversión regulares donde cada uno de sus componentes se evalúa previa y cuidadosamente y donde las agencias, individuos u ONGs participantes quedan plenamente identificados y comprometidos con el BM y el gobierno nacional correspondiente *antes* de que un SAP se inicie. Es decir, los FIS financian acciones conforme los propios beneficiarios los van demandando, mientras que los SAP no desembolsan un solo dólar sin antes haber establecido los proyectos a desarrollar, los actores que habrán de participar en su puesta en práctica, así como sus responsabilidades. Aunque ambos instrumentos son en estricto sentido *redes de seguridad social*, o sea un conjunto de medidas y procedimientos de política social que se enfoca a las necesidades de grupos muy vulnerables ya en condiciones de pobreza, para evitar que caigan en pobreza extrema, los FIS y los SAP en África van más allá en sus propósitos al intentar además reducir los índices de pobreza por medio de la integración de las personas pobres a los mercados de la economía.⁴⁹ Es precisamente este carácter de *complementariedad* con los SAP en el diseño de los

⁴⁹ Para una revisión detallada de conceptos de política social, que incluye por supuesto las llamadas *social safety nets*, véase, Margaret E. Grosh, *From platitudes to practices: Targeting social programs in Latin America*, t. 2: *Synthesis*, Washington, D. C., The World Bank, 1992, (Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, 21). También, para un excelente estudio, completo e ilustrativo, sobre índices y en general, medidas de pobreza, véase, Patricia Ruggles, *Drawing the line. Alternative poverty measures and their implications for public policy*, Washington D. C., The Urban Institute Press, 1990.

FIS. junto con su característica compartida de buscar *reducir* los índices de pobreza. las dos razones que los hace un instrumento *diferente* de los FIS latinoamericanos.⁵⁰ Los FIS de América Latina no contemplan el objetivo de reducir los índices de pobreza. a pesar de que sí han probado ser eficaces instrumentos para “aliviarla”.

3. 1. Los orígenes: Bolivia y su crisis de los años ochenta

Desde el decenio pasado América Latina ha venido sufriendo extremas dificultades macroeconómicas. Sus tasas de crecimiento del PIB en términos *per capita* en la región latinoamericana promediaron menos dos por ciento durante la primera mitad de los ochenta, exceptuando 1986 cuando hubo una recuperación marginal de 1.6 por ciento.⁵¹ La crisis que se vivió en esos años desembocó en una combinación de hiperinflación, estancamiento salarial, y en muchos países una dramática reducción del gasto social. La persistencia de la pobreza fue mayor en las ciudades que en las áreas rurales, es decir lo contrario de lo que sucedió en el decenio de los setenta. A finales de 1989, 69 millones de habitantes urbanos y 64

⁵⁰ Alexandre Marc, Carol Graham y Mark Schacter enfatizan además otras cuatro consideraciones que hacen del diseño de los FIS y los SAP en África bastante peculiares: 1) existe un sistema tradicional de solidaridad basado en derecho y obligaciones que no tiene equivalente en ninguna otra región del mundo. Además, las transferencias intra-hogares son de crucial relevancia, y se reflejan en fuertes vínculos entre las sociedades rurales y urbanas; 2) existen condiciones de pobreza muy profundas y extendidas, particularmente de pobreza estructural y pobreza transitoria —debido a crisis económicas y catástrofes naturales— que son muy difíciles de distinguir para fines de política pública; 3) hay una dramática debilidad institucional tanto en el sector público como en el privado. Muchos programas no pueden ponerse en práctica simplemente porque no existen instituciones; y, 4) hay un sector informal monumental que constituye el mayor oferente del empleo e ingreso de los hogares africanos. Alexandre Marc, Carol Graham, Mark Schacter. “Executive summary”, en su libro *Social Action Programs and Social Funds. A review of design and implementation in Sub-Saharan Africa*, Washington, D. C., The World Bank, 1993, *passim*. Véase también este libro para una revisión muy detallada de los FIS y los SAP en África.

⁵¹ Véase. *World tables. 1988-1989*, Washington, D. C., The World Bank, 1988.

millones de habitantes rurales vivían en pobreza absoluta y la probabilidad de ser o permanecer pobre siguió siendo de más del doble en las zonas rurales que en las urbanas. La pobreza se concentró visiblemente en un grupo de países claramente identificados. Brasil, por ejemplo, a pesar de tener sólo un tercio de la población de la región, contaba con 44 por ciento de toda la población pobre de América Latina. México y Perú contaban respectivamente con el 11 y el 9.9 por ciento, y un 11 por ciento adicional se concentraba en Bolivia, Guatemala, Haití, Honduras, Nicaragua y El Salvador.⁵²

Se pusieron en práctica políticas macroeconómicas de ajuste muy severas y el costo social para la población más pobre fue alto. Los países de la región con instituciones más sólidas (Argentina, Brasil y México) sufrieron reformas económicas intensas con diversos grados de éxito, al tiempo que en Chile se comenzaron a notar los efectos positivos de su política de privatización de empresas públicas.

Sin embargo, algunos países necesitaban mucho más que un programa de ajuste. El diseño de los FIS del Banco Mundial surgió como una forma de evolución superior de un programa específico que se puso en práctica en Bolivia a partir de 1986: el Fondo Social de Emergencia (FSE). Este mecanismo de política social se diseñó de modo conjunto entre funcionarios del gobierno boliviano y personal del BM para el área de Sudamérica como respuesta al programa económico de ajuste, bautizado por el gobierno del presidente Paz Estenssoro como Nueva Política Económica (NPE), puesta en marcha apenas tres semanas después de haber tomado el poder (agosto de 1985).

⁵² *Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980's*, Washington, D. C., The World Bank, 1993, (Latin America and the Caribbean Technical Department-Regional Study on Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean, informe), *passim*.

El pequeño grupo de funcionarios bolivianos que diseñó la NPE estaba convencido de que sólo una acción drástica y definitiva en materia económica podría representar posibilidades reales de salvación para la entera nación sudamericana y, aunque reconocían la magnitud del llamado *costo social* que la mayoría de la población tendría que pagar, también estaban conscientes de que una serie de medidas graduales no hubieran podido detener el rápido deterioro que sufría la economía boliviana, así como su intensa repercusión en el ámbito social y político que amenazaba en ese momento la propia estabilidad del régimen y la convivencia pacífica de la población. Bolivia estaba en bancarrota. El flujo de capitales al extranjero se aceleró de modo vertiginoso al tiempo que las fuentes foráneas de financiamiento se agotaron. La hiperinflación era devastadora; tan sólo en 1985, por ejemplo, la tasa anual de incremento de los precios al consumidor había promediado hasta el mes de septiembre un 24,000 por ciento. El resto de los indicadores macroeconómicos eran también desoladores. El PIB había caído más de una quinta parte en relación a 1980, el déficit del sector público se había disparado hasta cerca del 25 por ciento del PIB, la condición de desabasto era ya generalizada, y el descontento de la población empezaba a socavar la paz social de las ciudades bolivianas más importantes.⁵³ La NPE tenía el propósito de detener la espiral inflacionaria, reestablecer el equilibrio financiero nacional y externo, y establecer las bases de una recuperación económica sostenida, así como de crecimiento.

La NPE, que contaba con el apoyo del Fondo Monetario Internacional (FMI), era un programa de estabilización ortodoxo con el objetivo de cortar de un sólo golpe la hiperinflación. Se impuso una estricta disciplina fiscal y monetaria al

⁵³ Mark Schacter, Margaret Grosh y Steen Jorgensen, "What? Why? How? A primer on the ESF", en *Bolivia's answer to poverty, economic crisis, and adjustment. The Emergency Social Fund*, Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schacter, eds., Washington, D. C., The World Bank, 1992, p. 3.

tiempo que se eliminaron la mayoría de los controles de precios y se devaluó el peso boliviano. Además, el gobierno también puso en marcha un amplio programa de ajuste estructural que tenía el propósito central de restaurar la preeminencia de un sistema de precios en la asignación y distribución de recursos y reducir los programas y el peso del sector público en la economía. Se eliminaron la mayoría de las restricciones comerciales en términos cuantitativos (cuotas) y se instauró una política de tarifas casi uniformes; se liberalizaron las tasas de interés y otros controles de crédito —una política de tasas de interés fijadas por el mercado—, al tiempo que se cancelaban subsidios; se inició una reestructuración del sistema bancario para mejorar la condición de los portafolios de las instituciones de crédito (especialmente su cartera vencida); redujo las restricciones en materia laboral y en la negociación de salarios; y, finalmente, inició una reestructuración de las empresas públicas, que incluyó despidos masivos en su compañía minera, una profunda reorganización del Banco Central de Bolivia, los primeros pasos en materia de privatizaciones, y un severo control salarial en la totalidad del sector público.⁵⁴ Las medidas de ajuste reforzaron la confianza y la participación del sector privado en la economía y mejoraron la competencia y la eficiencia en el funcionamiento del mercado. En el corto plazo se había ya previsto un efecto general de baja salarial y un súbito crecimiento del sector informal de la economía, aunque, en el mediano plazo, esta liberalización habría de incrementar la demanda de trabajo y consecuentemente conducir a una paulatina recuperación de los salarios y los indicadores de empleo.

Sin embargo, este conjunto de medidas afectaron directa y esencialmente a los pobres. La NPE del presidente Paz Estenssoro incluía dos acciones que en el corto plazo afectaron el bienestar de la población más pobre de modo brutal:

⁵⁴ *Idem.*

liberación de la mayoría de los precios y la desregulación del mercado laboral. En este sentido, la víctima más notoria del programa de estabilización económica boliviana fue sin duda la Compañía Minera de Bolivia (COMIBOL), empresa pública que entró en crisis en septiembre de 1985 cuando se desplomó el precio internacional del estaño; para reestructurarse despidió a 23,000 trabajadores, aproximadamente el 77 por ciento de sus empleados, acción que contribuyó a iniciar un rápido deterioro de las condiciones de convivencia social —extremadamente tensa, pero todavía pacífica— en La Paz y Santa Cruz, la segunda ciudad más importante de Bolivia. Un ejemplo también importante fue la reestructuración del Banco Central, que forzó un despido masivo que redujo su personal de 1,200 empleados a sólo cerca de 200.

De acuerdo a los funcionarios bolivianos, la dramática magnitud de la crisis económica obligaba a posponer, en el muy corto plazo, la inclusión de objetivos de política social en las prioridades del gobierno, al menos durante el primer año. Las expectativas del gobierno boliviano eran que la NPE sería un ajuste severo, eficaz y muy veloz, y que los efectos sociales de la estabilización económica tomarían entonces mayor prioridad en la agenda de gobierno. Sin embargo, el efecto del ajuste en la población pobre y la exacerbación de las condiciones sociales obligaron al gobierno de Paz Estenssoro a virar en su posición original en relación a la puesta en marcha de la NPE, y considerar objetivos inmediatos de política social como una muy alta prioridad y condición insustituible del éxito del ajuste y la sobrevivencia del gobierno. El aplazamiento de lo que en un principio se consideró susceptible de demora para su ingreso a la agenda de gobierno, por lo menos de un año o quince meses, surgió repentinamente como una explosiva dificultad de descomposición social de magnitudes similares a las económicas. Los indicadores macroeconómicos mostraban una recuperación espectacular, pero las condiciones políticas y sociales se

desbordaron para hacer que Bolivia enfrentara una nueva situación de emergencia, añadida a la económica.

En efecto, la espiral inflacionaria se había detenido bruscamente y habría de terminar en un promedio anual de once por ciento en 1987 y de 21 por ciento en los dos años subsecuentes; el déficit gubernamental se redujo sistemáticamente de 28 por ciento del PIB en 1984 a cuatro por ciento en 1986, y en 1987 se obtuvo una condición superavitaria de 1.5 por ciento del PIB; además, en relación a la tasa de cambio se había ya eliminado la inmensa distancia entre la paridad oficial y las tasas de cambio foráneas.⁵⁵ Sin embargo, Bolivia seguía siendo el país más pobre de América del Sur, y poseía los peores indicadores sociales del área, que ya eran bastante preocupantes antes de la crisis, pero que con ésta se volvieron verdaderamente alarmantes. Con una población de 6.4 millones en 1986, Bolivia tenía una tasa de crecimiento de la población del 2.7 por ciento anual; la mortalidad infantil se estimaba a finales de los años setenta en el rango de 165 a 200 muertes anuales por cada millar de niños nacidos vivos, y en algunas áreas rurales este radio era del doble. Esta mortalidad era una de las más altas de América Latina y una de las peores del mundo. La tasa de mortalidad materna se estimaba en alrededor de 48 por cada 10.000 nacimientos de niños vivos. La esperanza de vida era de 51 años para hombres y 54 para mujeres. La desnutrición adquirió dimensiones rampantes, especialmente entre la población rural del Altiplano, al tiempo que la tuberculosis se presentaba como un problema de salud persistente, así como algunos males tropicales (malaria y la enfermedad de Chagas, por ejemplo) se agudizaban en el valle y en las áreas bajas de Bolivia. Diarrea y enfermedades parasitarias constituían

⁵⁵ Marck Schacter, Margaret Grosh y Steen Jorgensen, "A description of the ESF", *Easing the poor through economic crisis and adjustment. The story of Bolivia's Emergency Social Fund*, Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schacter, eds., Washington, D. C., The World Bank, 1991 (Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, 3), p. 13.

la causa de mortalidad más común: el acceso a servicios de salud primarios era muy limitado y se estimaba que el acceso a agua entubada, principalmente de calidad no potable, y a servicios de drenaje era de únicamente cuatro por ciento en el medio rural y de 69 por ciento en el urbano. Además, en promedio, el 65 por ciento de la población de las cuatro principales ciudades bolivianas no contaban con servicios de desecho de sólidos, y en el área rural prácticamente nadie contaba con este servicio. En materia de educación, a pesar de una asombrosa expansión en este rubro desde la década de los años cincuenta (la tasa de alfabetización se incrementó de 32 por ciento en 1950 a 63 por ciento en 1985), cerca del 70 por ciento de la población analfabeta era de origen rural, porcentaje del que las mujeres constituyen el doble que los hombres. Las estimaciones oficiales de 1987 mostraron que 60 por ciento de los bolivianos de seis años de edad se inscribieron en instituciones de instrucción primaria, mientras para los niños de nueve años ese porcentaje fue de 95. Desde 1980, la proporción de niños en edad escolar que no asistían a la escuela se había incrementado a 15 por ciento para mediados del decenio de los ochenta, y de 80 a 90 por ciento de los estudiantes en áreas rurales y de 40 a 50 en las áreas urbanas no contaban con libros de texto.⁵⁶

Las condiciones sociales extremadamente difíciles, en conjunción con la explosión de la tasa de desempleo ocasionada por la NPE, terminaron por conformar una situación insostenible para el gobierno de Paz Estenssoro. Las estimaciones sobre la tasa de desempleo de 1985 y 1986 varían, pero las citadas con mayor regularidad van de 20 a 25 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA), es decir alrededor de 400,000 a 500,000 trabajadores. En términos

⁵⁶ George Psacharopoulos y Bill Wood, *Social indicators in Latin America and the Caribbean: A compilation of statistics from 1970 to the present*, Washington, D. C., The World Bank, 1991, (A View from LATHR. 23), *passim*.

específicos también existen algunas estimaciones, especialmente sobre los despidos mineros, que era de 27.000 trabajadores de minas públicas y privadas, y de 15 a 16.000 personas del sector público. Debido a la poca efectividad y a la precaria evolución de los sistemas de compensación al desempleo que existían en Bolivia (de hecho, el único sistema era el ejercicio de un monto de liquidaciones para los mineros despedidos de COMIBOL), la mayoría de los desocupados se insertaron inmediatamente en actividades informales, como venta callejera de cigarrillos de contrabando en La Paz, aseo de calzados y un sinnúmero de actividades laborales de trabajo no calificado. Esta clase de subempleo informal ofrecía beneficios que iban de 30 a 60 dólares mensuales, pero esta cantidad disminuía sustancialmente si las actividades se efectuaban fuera de la ciudad capital. Particularmente, en ciudades y pueblos mineros los agricultores de las áreas vecinas sufrieron la pérdida de casi la totalidad de sus mercados, y tuvieron que afrontar su pérdida de ingreso en efectivo con recortes en gastos de salud y con el retiro de sus hijos de la escuela para que más miembros del hogar contribuyeran al ingreso de la familia.⁵⁷

El *efecto detonador*, como dirían Cobb y Elder,⁵⁸ que obligó al gobierno boliviano a incluir abruptamente objetivos de política social en su agenda, fue una serie de marchas de los mineros despedidos acompañados de sus familias en protesta por los recortes masivos de personal en COMIBOL, efectuadas durante el otoño de 1986 en La Paz. En ese momento el presidente Paz Estenssoro y sus ministros enfatizaron la urgente necesidad de responder en el plano social con medidas

⁵⁷ Véase. John Newman, Steen Jorgensen, Menno Pradhan, *Workers' benefits from Bolivia's Emergency Social Fund*, Washington, D. C., The World Bank, 1991, (Living Standards Measurement Study. Working Paper, 77).

⁵⁸ Véase, entre otros, Charles D. Elder y Roger W. Cobb, "Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos", trad. Alva Senzek, en Luis F. Aguilar Villanueva, *Problemas públicos...*, *op. cit.*

visibles de efectos inmediatos, y se dispuso a diseñar un programa que cumpliera con ese propósito, así como buscar fuentes internacionales de financiamiento.

3. 2. *La creación del Fondo Social de Emergencia (FSE)*⁵⁹

A finales de 1986, el gobierno boliviano puso en marcha una intensa campaña de cabildeo con organismos multilaterales y algunos países ricos para obtener los recursos financieros que necesitaba para emprender la emergencia social de su país. Naciones Unidas (NU) adoptó casi inmediatamente una actitud de fuerte y visible respaldo, y promovió una campaña de apoyo a los esfuerzos del gobierno de Paz Estenssoro. Sin embargo, NU sólo obtuvo apoyo verbal y político por parte de posibles donadores, pero no ayuda tangible; aunque si hubo donaciones monetarias en cantidades mínimas o muy poco significativas. Esta reacción era hasta cierto punto lógica, pues no existían aún líneas de acción y los mecanismos propuestos para orientar recursos a las necesidades sociales urgentes eran bastante vagos.

Según Katherine Marshall, quien era Jefa de División del BM para el área sudamericana que comprendía Bolivia y estuvo a cargo del programa de ajuste macroeconómico boliviano y del FSE,⁶⁰ este país enfrentaba una situación dicotómica en cuanto a la posición que adoptaron los potenciales donadores extranjeros. Por un lado existía una fuerte y abrasadora simpatía que se inspiraba en

⁵⁹ Esta sección se basa en Katherine Marshall, "The genesis and early debates", en *Bolivia's answer to poverty...* La razón es que esta es la única referencia escrita sobre las discusiones internas del Banco Mundial durante la gestación del FSE. Todas las citas, a excepción de las que expresamente indique, son de este artículo.

⁶⁰ La división jerárquica típica del BM en su ramo de operaciones es la siguiente en orden descendente: Vicepresidente, Directores, Jefes de División, Economistas, Consultores. Además, cada división cuenta con un Administrador de Proyectos (*Project Manager*), que en la línea de mando se ubica a la misma altura que los economistas.

el ánimo de lucha y de trabajo del gobierno de Paz Estenssoro en relación a la magnitud de los problemas que enfrentaba. Por otro lado, existían una genuina y profunda incredulidad en la “capacidad y empeño de Bolivia para lograr los cambios fundamentales. originada por dos decenios de malas administraciones públicas, un decepcionante uso de los anteriores recursos externos de asistencia, y una corrupción muy extendida” (p. 26). Existía un apoyo verbal y moral muy sólido y consistente para el programa de ajuste boliviano que se veía aparejado de la ausencia de compromisos formales y una fuerte renuencia a dedicar fondos a la causa sudamericana. Según Marshall, esta actitud se debía a la “inexistencia de suficientes garantías sobre una honesta y efectiva administración que, una vez ya en el poder, fuera capaz de llevar a cabo el programa de ajuste” (*idem.*). Ella misma dice:

En el otoño de 1986 el Banco Mundial jugó una parte central en el debate boliviano sobre los asuntos sociales. El Banco había sido uno de los primeros en apoyar el programa económico del gobierno: de hecho, los estudios del Banco habían servido de importante fuente de ideas para el equipo económico boliviano. Durante 1985 y 1986, el Banco movilizó rápidamente un renovado programa de asistencia y otorgó un crédito por 55 millones de dólares. Sin embargo, a pesar de la fuerte atención a los asuntos sociales, el programa no se centró en ellos. Por eso, a partir de septiembre de 1986, el personal del Banco se sumergió en una intensa discusión con el equipo económico boliviano en aras de su participación en la junta del Grupo Consultivo, en diciembre de 1986. Este fue el mecanismo por el que los asuntos sociales se ubicaron en la parte más alta de la agenda tanto del Banco como del gobierno, ya que este último se preparaba para presentar el plan económico y las prioridades de asistencia externa a un foro de financieros internacionales altamente visible.⁶¹

Al tiempo que se preparaba la presentación ante el Grupo Consultivo en París, el BM envió a Bolivia un consultor especial en materia de desarrollo del sector

⁶¹ Katerine Marshall, *ibid.*, p. 26. El llamado Grupo Consultivo está integrado por las organizaciones bilaterales y multilaterales que proveen asistencia financiera para el desarrollo de Bolivia.

privado. Dado que el desempleo era esencialmente el problema inmediato más profundo del gobierno, en términos sociales y políticos, el propósito era encontrar la forma de reactivar o promover el mercado laboral. Este consultor, un ciudadano inglés miembro del Parlamento, evaluó la situación boliviana en términos políticos particularmente: su apreciación principal fue que el ambiente político se estaba volviendo inmanejable, y terminaría por serlo de manera total si el gobierno no emprendía tareas *visibles e inmediatas* para atender las urgentes carencias sociales. Según su reporte, la política de ajuste macroeconómico fracasaría estrepitosamente si las fuerzas políticas superaban los márgenes de gobernabilidad del presidente Paz Estenssoro y su gobierno, que cada vez se hacía más estrechos. Al mismo tiempo, el equipo económico boliviano intensificó al máximo sus labores de cabildeo con la bandera de que era absolutamente indispensable iniciar acciones sociales *visibles y efectivas* para tranquilizar a la población con medidas de alivio a la pobreza, poder llevar a buenos términos los objetivos de la NPE, así como mantener la estabilidad social de Bolivia. De este modo, el presidente Paz Estenssoro encomendó a un rico empresario boliviano, Fernando Romero, el diseño de una programa de acción social de emergencia, que serviría al mismo tiempo, como justificación y objetivo específico a financiar en la presentación ante el Consejo Consultivo en París. Romero jamás había participado en la administración pública —de lo que él mismo manifestaba algún orgullo—, aunque sí se había involucrado en el diseño de la NPE.

El nuevo equipo liderado por Romero presentó al gobierno boliviano y al Banco Mundial un proyecto de organización que, según él, combinaría los ventajas de operación y eficiencia de una efectiva compañía privada con un fuerte sentido de responsabilidad social. La intención era establecer un línea limítrofe en la esfera de acción gubernamental en relación a la esfera de los problemas públicos bolivianos, así como motivar la corresponsabilidad de la ciudadanía para que participara en la

solución de sus problemas, por supuesto, con ayuda de gobierno, pero sin esperar de él toda la acción y los recursos. En palabras del propio Romero:

El ajuste de Bolivia, a pesar de haberse diseñado sólo en términos económicos, caló profundamente en los modelos de comportamiento de la sociedad. Le dijimos a la gente: ya estuvo bueno, vamos a cortar el cordón umbilical que se desarrolló entre el estado y la ciudadanía durante siglos. Vamos a ayudarlos con todos los medios que tengamos, pero primero tenemos que desarrollar esos medios y, segundo, sólo los vamos a ayudar en aquellas áreas que soliciten ayuda. Ya no vamos a andar tratando de imaginarnos sus necesidades; nunca más. Este concepto de proteccionismo y paternalismo de que les vamos a decir lo que es mejor para ustedes... Eso se acabó para siempre.⁶²

El proyecto de Romero estaba aún en fase embrionaria, pero como el gobierno de Bolivia tenía la reunión con el Grupo Consultivo encima, decidieron darle cauce y formalizarlo inmediatamente. La delegación boliviana llegó a París en diciembre de 1986 con un decreto presidencial que establecía la creación del Fondo Social de Emergencia; Paz Estenssoro lo había firmado la noche anterior. El equipo boliviano hizo una encarecida petición a la delegación del BM para que respaldaran el FSE ante la comunidad internacional que financiaba su país. Además, ante el Grupo Consultivo, pidieron al BM que aceptara un papel central en la puesta en práctica del Fondo, así como financiamiento inmediato y sustancial al resto del Grupo. Estos últimos se interesaron notablemente debido a los componentes de corresponsabilidad y a los mecanismos de co-supervisión de los proyectos por parte de la propia comunidad. Creían más en el sentido de acción colectiva de los bolivianos en condiciones de emergencia, que en la propia capacidad de su gobierno para lidiar con las necesidades sociales bajo tales condiciones de emergencia económica.⁶³

⁶² Steen Jorgense, Margaret Grosh y Mark Schacter, *Easing the poor...., op. cit.*, p. 17.

El resultado de la reunión en París fue, tal como hasta entonces había sido el comportamiento de la comunidad internacional y los organismos multilaterales, alentador en términos de apoyo verbal, pero muy inquietante por la falta de compromisos financieros. Según Marshall, Romero había hecho manifiesto su interés por empezar las operaciones en un periodo de tres meses después de la reunión con el Grupo Consultivo. En principio, este propósito iba en contra de los procedimientos de las agencias donadoras que regularmente utilizan de uno a dos años para otorgar recursos, a partir de que reciben peticiones de ayuda. Sin embargo, aceptaron “en principio, pero sin compromiso”, agilizar dramáticamente sus trámites si el Banco Mundial accedía al mismo tiempo a participar detalladamente en el diseño final del FSE en términos organizacionales, administrativos, operacionales y financieros. El BM respondió positivamente al compromiso de involucrarse en el diseño y puesta en práctica del FSE, pero tampoco hizo promesas en términos de dólares ni plazos.

Después de París, durante los primeros meses de 1987, Romero, su equipo y una misión especial del BM avanzaron en la preparación del FSE para su despegue. Prepararon el diseño de la institución en términos organizacionales, sus objetivos, sus métodos y procedimientos, su mecanismos de operación y su filosofía. Estrictamente el FSE estaba listo, pero el dinero aún no fluía. Por eso, para facilitar el flujo de la ayuda multilateral y urgir simultáneamente a los directivos del BM en relación a la circunstancia boliviana, Romero viajó a Washington D. C. durante la primavera de 1987. Para su fortuna, pero especialmente para la de Bolivia, su visita a Estados Unidos coincidió con la publicación de un alarmante reporte de UNICEF

⁶³ Un análisis fascinante sobre situaciones donde la acción colectiva es mucho más eficaz para combatir un “mal” colectivo que para proveerse de un bien colectivo es Russel Hardin, “Types of collective action problems”, en su libro *Collective action*, Baltimore, Maryland, The Johns Hopkins Univ. Press-Resources for the Future, 1991.

de mayor envergadura sobre los costos sociales de programas de estabilización económica en el mundo en desarrollo y la urgente necesidad de tomar providencias para llevar a cabo "ajustes más humanos" (*adjustment with a human face*). La reacción del Banco Mundial fue la intensificación en los trabajos de sus llamados Fuerzas Especiales para Asuntos de Pobreza (*Task Forces on Poverty*). Una de ellas se interesó por el embrionario FSE y se abocó a la tarea de contactar ONGs internacionales y potenciales gobiernos donadores para buscar apoyo, así como académicos para recibir además ideas y críticas. La actividad institucionalizada del BM, operada por esta Fuerza Especial, tuvo gran éxito en motivar el interés internacional sobre el caso boliviano. Save the Children, la famosa NGO británica, fue una de las primeras organizaciones en comprometerse a trabajar con el FSE. Sin embargo, el primer gran impulso para su puesta en marcha vino del gobierno suizo. Admitió que el riesgo de financiar el mecanismo recién diseñado era bastante grande, pero dado que simpatizaba con el esfuerzo extraordinario que representaba, en conjugación con su confianza en las recomendaciones BM, aceptaron co-financiar el inicio de sus operaciones: 10.97 millones de dólares en dinero y 0.24 en especie. El hecho, además del dinero, fortaleció de inmediato la confianza que el FSE y Bolivia necesitaban para cosechar auxilio internacional.

El BM comenzó entonces a movilizar un préstamo para Bolivia y su FSE. El proceso se vio obstaculizado hasta cierto punto debido a una reorganización administrativa que tuvo lugar al interior del Banco de abril a julio de 1987, pero finalmente aprobó en junio un crédito de 10 millones de dólares. Como el propio BM reconoció que tenía dudas en cuanto al funcionamiento del FSE en relación con la participación ciudadana y el uso de los recursos, estableció mecanismos de supervisión extremadamente intensos en comparación al promedio de los créditos que otorga regularmente, y se reservó el derecho de revisar *todos y cada uno* de los

proyectos durante su etapa de aprobación y la previa al desembolso. Esto que era verdaderamente inusual, ya que significaba que personal del BM, en Bolivia o Washington D. C., estaría en condiciones de estudiar y revisar proyectos tan pequeños como la construcción de una barda o de un salón de clases, por ejemplo.

Esta extrema precaución fiscalizadora del uso de los recursos que se estableció sobre el FSE siguió vigente durante un segundo préstamo de 20 millones de dólares del BM al gobierno boliviano en 1990. A pesar de haber comprobado que el FSE cumplía satisfactoriamente con los procedimientos y métodos pactados en materia de inversión social, el BM en ese entonces se reservó el derecho de revisar todos los proyectos que costaran más de 50,000 dólares y una muestra bastante grande los que tuvieran un costo inferior. Esta intensa supervisión demandó mucho más horas/persona del personal del Banco que de costumbre, e incluso tuvieron que hacerse nuevas contrataciones. Además, el BM estableció como norma operativa obligatoria para el caso boliviano la realización de un número de evaluaciones de impacto muy superior al de costumbre, así como revisiones regulares de las operaciones de compras.

3. 2. 1. El debate sobre el diseño del FSE

Un punto esencial que afectó la formación del FSE fue la naturaleza del debate que se llevó a cabo al interior del BM. Marshall opina que este debate fue en realidad determinante en su diseño básico:

Los primeros debates que tuvieron lugar durante el periodo formativo del FSE determinaron su diseño básico y ayudaron a obtener muchos de sus éxitos, en términos tanto operacionales como en la búsqueda y obtención de apoyo dentro de Bolivia y entre la comunidad donadora internacional [...] Sin embargo, la cuestión primordial de cómo diseñar un programa efectivo —que variaba para ubicarse a lo

largo de un espectro donde los extremos eran, por un lado, ideales teóricos de obtención de justicia social y, por el otro, la realidad de operar como parte de un complejo programa de ajuste con presiones sociales y políticas intensas—, se abordó directa y honestamente en el caso boliviano. (p. 28)

El debate giró sobre puntos bastante específicos, que tenían que ver especialmente con la manera de identificar a los beneficiarios del programa y de los efectos de las acciones del FSE en los diversos ambientes institucionales de Bolivia; a saber:

- ¿los dramáticos índices de pobreza que enfrentaba Bolivia eran resultado del programa económico de la NPE o consecuencia de las pésimas administraciones públicas previas y la crisis económica que provocaron?;
- ¿el FSE debía centrar sus acciones en la población más pobre de entre los pobres, que regularmente había ya vivido en tales condiciones por varios años, o en los nuevos pobres, que habían caído en mayor desgracia recientemente?;
- ¿cuanta atención debía el FSE dedicar a los mineros de COMIBOL?
- ¿cuál debía ser el futuro del FSE a largo plazo?;
- ¿cuáles debían ser los objetivos del FSE?: asistencia social vs. creación de empleos;
- ¿qué criterios de elegibilidad de proyectos debían utilizarse?; y,
- ¿cuáles debían ser los arreglos organizacionales del FSE, así como sus efectos en la estructura organizacional del gobierno boliviano?

La manera en que el personal y la directiva del BM respondieron este conjunto de preguntas, en combinación con las condiciones previas narradas en la sección 3.2., representaron de hecho gran parte del trabajo de análisis de políticas del

proyecto FSE. Veamos brevemente cuáles fueron las diversas posiciones al interior del BM.

3. 2. 1. 1. Ajuste vs. crisis

En relación al origen de la pobreza que Bolivia enfrentaba a mediados de la década de los años ochenta, el gobierno boliviano se había mostrado muy reticente a aceptar que las tremendas condiciones sociales que vivía su país eran resultado del programa de ajuste económico de la NPE. Para justificar esta razón, los funcionarios de gobierno y el propio presidente Paz Estenssoro declaraban que la pobreza de la población se debía a decenios de malas decisiones por parte de las administraciones públicas pasadas y, muy en especial, a la crisis latinoamericana de principios de los años ochenta. Argumentaban, un poco forzosamente, que el ajuste económico, lejos de herir brutalmente las condiciones sociales de Bolivia, era la única alternativa real de rescatar y salvar el país del caos y la bancarrota financiera y establecer al mismo tiempo las bases necesarias que se requería para iniciar un crecimiento sustentable. De hecho, decían, el gasto social había aumentado desde que se había puesto en marcha la NPE. Sí aceptaban que el ajuste era una medida muy dolorosa en términos sociales, pero se negaban sistemáticamente a reconocer que el propio ajuste había empeorado todavía más las condiciones de bienestar de la población boliviana.

Sin embargo, en el BM se creía que la evidencia sobre los efectos brutalmente negativos de la NPE en el bienestar social de Bolivia era contundente. Por ejemplo, la eliminación de los subsidios a los alimentos y a sus insumos, así como los despidos masivos de personal gubernamental tuvieron un efecto importante, con frecuencia en los grupos de más bajo ingreso, pero especialmente en las clases

medias y grupos profesionales (p. 29). Además, en el ambiente político interno e internacional, la percepción de que el ajuste rayaba ya en “crueldad” en términos de impacto se había extendido bastante. No obstante, el BM decidió que este asunto sobre la causa de pobreza en Bolivia en esos momentos no era operacionalmente relevante para el FSE, y decidieron abandonarlo. Como objetivo, el BM se centró únicamente en atacar los mayores problemas sociales de modo indiferenciado en su origen, hubieran sido causa o no del programa de ajuste y de la NPE.

3. 2. 1. 2. Pobreza vs. pobreza extrema

Otro aspecto importante del debate previo a la puesta en práctica del FSE fue qué tipo de pobreza combatir:

El siguiente asunto de importancia era cuánta pobreza atacar y dónde marcar la línea. Esta pregunta obligaba a tomar decisiones muy duras. Dada la magnitud de pobreza en Bolivia, administrativa, técnica y financieramente, ningún programa de emergencia económica podría haber resuelto incluso una pequeña fracción del problema. Además, gran parte de la población más pobre vivía en áreas rurales muy remotas; no eran ni los más afectados por la crisis o el ajuste, ni tampoco eran susceptibles de beneficiarse sustancialmente de un programa de emergencia, sin importar qué tan bien estuviera diseñado o dirigido. Las dificultades de Bolivia, la ausencia de datos, la falta de claridad sobre cómo desarrollar la agricultura, etc., impidieron dedicarse únicamente a los más pobres. (*idem.*)

El BM optó por evitar enfocar los mecanismos de localización de áreas de actividad del FSE en términos de individuos afectados, y utilizar en lugar de ese procedimiento un marco de trabajo general, orientado por indicadores de cada área o sector económicos.

3. 2. 1. 3. *Interés en beneficiarios específicos*

Sin embargo, sí hubo debate sobre grupos específicos. En especial, los mineros despedidos de la mina gubernamental COMIBOL provocaron gran tensión en el BM durante 1986 y parte de 1987. Los mineros constituían el grupo político opositor más activo y visible en contra de la NPE; se había visto dramáticamente afectados por el despido masivo y por la práctica desaparición de los pueblos mineros. Se presentó el planteamiento de que estas comunidades en desgracia fueran un objetivo primario del FSE.

COMIBOL era la mina productora de estaño con los costos de producción más altos en el mundo (p. 30), y representaba el centro del movimiento obrero boliviano, así como elemento crucial de la política en Bolivia. El programa de ajuste económico de Paz Estenssoro contemplaba la reducción de su personal de 30,000 a 7.000 y agilizar el pago de liquidaciones, requeridas por ley, para aminorar el efecto de la medida. De acuerdo a Marshall, lejos de ubicarse entre los grupos que mayor se habían afectado con el ajuste, los mineros debido a las liquidaciones eran en realidad uno de los grupos privilegiados:

La comunidad donante (incluido el Banco, que se había relacionado con los esfuerzos para rescatar COMIBOL) y la prensa internacional tuvieron la tendencia a centrarse en los mineros como las principales víctimas de las medidas de ajuste. No obstante, quedó claro desde el principio que los mineros, con liquidaciones por ley de hasta 3.000 dólares por trabajador, eran en realidad un grupo muy privilegiado. Aquí también se adoptó una posición pragmática, [y se decidió que los] mineros fueran sujetos de un sólo un poco de atención especial. Por ejemplo, se empleó a muchos de ellos en la construcción de muros de contención en los barrancos de La Paz, una empresa que por requerir el uso de técnicas de túnel era ideal para los mineros. De cualquier modo, los mineros no constituyeron de ninguna manera el único interés central del FSE. (*idem.*)

De esta forma, aunque los mineros fueron para el FSE un grupo importante en lo general, de ninguna manera llegaron a ser un grupo beneficiario identificado en lo particular, y tampoco se constituyeron en receptores de ayuda específica.

3. 2. 1. 4. Planes a largo plazo

En el BM la claridad sobre el destino y plazos de operación del FSE era crucial. Aunque para los bolivianos este asunto era hasta cierto grado teórico y bastante irreal, el personal de operaciones del BM estaba convencido de que la ausencia de una posición clara del FSE para el largo plazo haría ineludible el rechazo de la Junta Directiva del organismo multilateral, así como de la comunidad donante internacional. Además, trabajos de consultoría y discusiones con expertos y académicos en materia de programas sociales habían ya destacado la extrema relevancia de un plazo de operación del FSE. Se argumentó la cantidad de problemas potenciales que los programas duraderos de asistencia social y de creación de empleos que no se integran plenamente a la estructura gubernamental, como era el caso del FSE como veremos más adelante, terminan por provocar:

- distorsión de los programas básicos del gobierno y del sector privado,
- grandes burocracias emergentes,
- fomento a la corrupción,
- enorme presión política en la conformación de programas conforme pasa el tiempo.

Del análisis de estas potenciales disfuncionalidades del FSE surgió la clara noción de que era vital definir su periodo de existencia en términos temporales. El

FSE no se establecería como la respuesta boliviana a los asuntos sociales y de pobreza, que requerían forzosamente una visión de largo plazo. De este modo, el BM y el gobierno de Paz Estenssoro determinaron limitar las operaciones del FSE a un plazo de tres años, que en 1990 se extendió 15 meses más.

3. 2. 1. 5. Asistencia social vs. creación de empleos

Una posición bastante fuerte en el BM durante los primeros momentos del diseño del FSE fue la de centrarlo principalmente en la provisión de asistencia social: vacunación, alimentación escolar, centros de salud y programas de guarderías infantiles. Sin embargo, existían dificultades prácticas fundamentales. Dado que el FSE debía rendir frutos a gran escala de modo inmediato, la debilidad institucional de Bolivia y la falta de datos sobre cuáles eran las necesidades y dónde se ubicaban constituían fuertes razones en contra de este perfil de diseño. La conclusión fue dedicar 25 por ciento de los fondos de FSE a estos esfuerzos de asistencia social. Sin embargo, fue tan difícil poner en práctica estas directrices que terminaron por dedicarse a este ramo únicamente 10 por ciento. En 1990, la ampliación del FSE cambió la situación y la asistencia social se dividió en dos categorías de 45 y 10 por ciento de los fondos, respectivamente.

3. 2. 1. 6. Criterios de elegibilidad

La idea inicial sobre el tipo de proyectos que el FSE debía apoyar era originalmente de corte keynesiano. La intención era financiar esquemas de obra pública tanto del FSE como aquellos que promoviera el gobierno, con el fin de crear empleo que aminorara los efectos de los despidos masivos. Esta idea contemplaba

un agresivo programa de mantenimiento de carreteras y caminos, así como otro de construcción de escuelas. Sin embargo, a insistencia del BM, se prefirió la idea de financiar pequeños proyectos, generados por la propia demanda de las comunidades, principalmente las de zonas más afectadas. También a insistencia del BM, el criterio para apoyar proyectos fue estrictamente en términos de viabilidad económica. Por ejemplo, se eliminaron las propuestas de “pintar monumentos” y aquellos que tuvieran como único fin la creación de empleo masivo. Se estableció entonces una clara preferencia por aquellos proyectos, demandados por las propias comunidades, que fueran técnicamente sencillos y que brindaran oportunidades de inversión productiva. Se debía además cumplir con el criterio económico de tasa interna de retorno.

3.2.1.7. Arreglos institucionales

La forma en que habría de organizarse el FSE y posteriormente el resto de los FIS fue absolutamente crucial para su buen funcionamiento. Los tres problemas principales que se debían solucionar en relación a los arreglos institucionales del FSE fueron los siguientes:

- localización del poder de decisión,
- vínculos con el resto de las instituciones de gobierno,
- forma de organización administrativa y de gestión.

En relación a la ubicación del centro de poder del FSE se llegó a la decisión final de colocarlo bajo el mando directo de la Oficina del Presidente. La incertidumbre previa sobre la ubicación administrativa del FSE había provocado

inquietud política en Bolivia debido al poderío financiero y político que en potencia representaba, y a su carácter de aparente atentado contra la ya de por sí debilitada estructura institucional boliviana. Rápidamente se activó la generación cabildeo de gran magnitud al interior del gobierno. Varios ministros contendieron en la lucha por integrar a las estructuras burocráticas que ellos dirigían el nuevo, lucrativo y potencialmente poderoso programa social, y al mismo tiempo se constituyeron en los principales opositores de la idea de establecerlo como una agencia de burocracia paralela, sin nexos directos con la línea de mando institucionalizada de gobierno. Parecía impensable, decían, que el Ministerio de Prevención Social y Salud Pública, con sendas subsecretarías, dependiera de la decisión, lineamientos procedurales y, especialmente, financiamiento de una agencia fuera de la estructura institucional y formal del gobierno de la república. Según Katherine Marshall (p. 31), el presidente Paz Estenssoro estaba plenamente consciente de que el FSE funcionaría de modo eficaz únicamente si lo libraba de la pugna política y de la socavada burocracia bolivianas.

En cuanto a la organización administrativa se decidió establecer un parámetro a emular muy claro: sector privado. En efecto, el propósito del diseño administrativo del FSE era constituirse como una organización que tuviera bastante similitud con el modo en que opera una compañía privada; se buscaba fijar poca y laxa reglamentación junto con objetivos y procedimientos claramente definidos. Para asegurarse de no vilipendiar en este tipo de gastos, el BM restringió el porcentaje de fondos que podían destinarse a la administración del FSE.

El estatus independiente del FSE hizo posible que fuera dinámico y eficiente. Cuando finalmente se estableció, el FSE guardaba muy poca relación con las caricaturescas entidades públicas bolivianas: somnolientas, atiborradas de empleados, subasalariadas, y de operación letárgica. El FSE empleaba gente joven, principalmente con experiencia en el sector privado, letrada en sistemas

computacionales y enorgullecidos de sus técnicas de presentación de reportes y su rapidez de acción. Los salarios del personal eran muy buenos para estándares bolivianos, y el equipo del FSE estaba totalmente comprometido con la misión de la agencia. (p. 31 - 32)

La calidad de los recursos humanos fue, en opinión del personal de operaciones del BM, clave para lograr del FSE el efecto deseado y, en términos de gestión. Romero aceptó inmediatamente que se llevaran a cabo auditorías externas y se publicaran los estados financieros; la razón era mostrar que la gestión financiera era transparente y absolutamente honesta.

3. 3. Los Fondos de Inversión Social

Después de lo que el BM, donadores internacionales y el propio gobierno boliviano consideraron un éxito rotundo, el FSE sirvió como modelo para desarrollar mecanismos muy similares, casi idénticos, en otros países de América Latina (véase, tabla 3. 1.).⁶⁴ Sin embargo, existen peculiaridades que surgieron después de asimilar la experiencia boliviana. De hecho, después del primer crédito a Bolivia para el FSE, el BM estableció un conjunto de directrices muy específicas en relación a cuándo, dónde, y bajo qué circunstancias eran recomendable programas de esta naturaleza, denominados Fondos de Inversión Social (FIS).⁶⁵ El propio Banco Mundial los ha definido de la siguiente forma:

Los fondos sociales son un mecanismo de financiamiento en masa introducido por primera vez en América Latina; se diseñaron para complementar programas de ajuste. Los fondos sociales movilizan el financiamiento que otorga una variedad de

⁶⁴ Como ya mencioné, los FIS de África deben considerarse separadamente para su análisis.

⁶⁵ En 1990 el FSE adquirió el nombre de Fondo de Inversión Social, tal como sus similares en el resto de América Latina.

fuentes —presupuesto[s] gubernamentales], patrocinadores, y el propio Banco— y lo dirigen a sus beneficiarios finales, típicamente comunidades locales. Los fondos sociales canalizan recursos a pequeños subproyectos que demandan las propias comunidades, y frecuentemente se orientan a beneficiarios pobres. Los fondos pueden atender rápidamente las demandas de sectores específicos de la población, así como colaborar en la generación de apoyo político para las reformas económicas. Su velocidad operacional refleja el hecho de que los fondos típicamente eluden los sistemas y procedimientos burocráticos existentes en un país [determinado]. El compromiso de financiamiento de subproyectos se basa en [su evaluación de acuerdo a] los criterios de selección acordados con el Banco. Los criterios de selección deben ser totalmente capaces de distinguir propuestas de subproyectos con posibles altas tasas de retorno y aquellos con bajas tasas, así como asegurar que los subproyectos promuevan la participación de los pobres. Los mecanismos que aseguren una adecuada supervisión y seguimiento de los subproyectos son esenciales.⁶⁶

En efecto, los FIS se han constituido para el BM en un mecanismo financiero con procedimientos y objetivos claros y estandarizados. La experiencia del FSE permitió establecer los lineamientos posteriores específicos para los FIS a los que me refiero. De estas experiencias el BM derivó las normas y procedimientos de estructuración y puesta en marcha para cada nuevo FIS; a continuación las enumero.

3. 3. 1. Lineamientos generales⁶⁷

1) Vale la pena invertir en administración. Los FIS requieren invariablemente un monto importante de inversión en los recursos materiales y humanos que lo administran. Muy buenos salarios resultan indispensables para retener personal calificado de la mayor calidad y evitar que emigre al sector privado. Los

⁶⁶ *Poverty reduction..., op. cit.* p. 151.

⁶⁷ Un análisis detallado de cada uno de estos lineamientos se encuentra en Margaret Grosh, “How well did the ESF work? A review of its evaluations”, en Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schacter. *Bolivia's answer to poverty..., op. cit.*

antecedentes de experiencia y educación formal del personal de los FIS también son importantes para crear prestigio, así como motivar el interés y despertar confianza en los potenciales organismos internacionales, multilaterales y países donantes. También es indispensable un sofisticado sistema de gestión de información que debe integrarse con *software* especialmente diseñado de acuerdo a las necesidades de cada FIS, y que debe suplementarse en aras de la eficiencia y la eficacia con un completo equipo de tecnología de oficina (computadoras adecuadas, faxes, sistemas de intercomunicación de dos bandas, etc.).

2) Los FIS deben financiar proyectos, pero no formularlos ni ponerlos en práctica. Una vez instalados, los FIS están equipados para financiar una cantidad extraordinaria de proyectos basados en sistemas y procedimientos relativamente sencillos. El trabajo de formulación y puesta en práctica de cada proyecto debe quedar a cargo de las agencias solicitantes y supervisoras, que contribuyen de este modo con un número indeterminado de años/persona. Si los FIS tomaran bajo su responsabilidad estas dos tareas, su personal tendría que ser varias veces más grande y el número de proyectos aprobados sería, en contraste, bastante pequeño.

**Tabla 3. 1. Recursos financieros de los FIS por tipo de proyecto
(millones de dólares estadounidenses, mdd)**

	Bolivia FSE (96)	Bolivia FIS (70)	Ecu. FIS (130)	Guat. FIS (80)	Haití FIS (24)	Hond. FIS (68)	Nicar. FIS (68)
1. Categorías							
<i>a) Servicios:</i>	10	34	29	15	15	20	18
Nutrición	4	18	17	4	2	8	*
Salud	4	10	9	4	2	2	*
Educación	2	6	3	7	11	10	*
<i>b) Infraestruct.</i>	78	56	57	60	74	65	70
Salud	4	10	7	--	6	8	*
Educación	5	24	22	--	11	20	*
Agua y drenaje	13	22	20	30	33	29	*
Caminos y urbanización	26	--	8	30	24	7	*
Vivienda	10	--	--	--	--	--	*
Promoción cultural	3	--	--	--	--	1	*
Otros	17	--	--	--	--	--	6
<i>c) Apoyo a la producción</i>	9	--	5	15	--	7	*
<i>d) Desarrollo institucional</i>	--	1	5	--	--	2	*
2. Costos Administrativos	3	9	4	10	10	6	6

Las cantidades entre paréntesis representan el monto de financiamiento otorgado por el BM.

* Información no disponible.

Fuente: Banco Mundial, URL: [gopher:// The World Bank / Public Information Center / Staff Appraisal Reports \(SAR\) / Listing of abstracts](http://gopher://TheWorldBank/PublicInformationCenter/StaffAppraisalReports(SAR)/Listingofabstracts). Los datos del FIS de El Salvador no están disponibles.

- 3) Los mecanismos de selección rápida de beneficiarios son perdurables.** Los mecanismos de selección de beneficiarios de los FIS son sencillos y crudos. Para la puesta en práctica de proyectos deben ofrecerse salarios de mercado que, dada la extensión de los sectores de bajo ingreso, atraen automáticamente a trabajadores pobres y, muchas veces, a los *más* pobres. De modo similar, para seleccionar a los beneficiarios de algún proyecto, los procedimientos de aprobación deben ser extremadamente sencillos, y muchas veces no ir más allá de asegurarse que el proyecto propuesto se ubique en un vecindario o un área pobre, o que el perfil del proyecto sea consistente con las posibles necesidades de sectores humildes de la población y no con los de mejor condición. Por supuesto, estos mecanismos no aseguran de ningún modo que la acción de los FIS llegue a la población más pobre, pero sí aseguran que los beneficiarios serán pobres. En condiciones de emergencia social y/o ajuste económico y estructural, este logro es suficiente en términos temporales.
- 4) Los sistemas de evaluación rápida también son perdurables.** Los sistemas de evaluación de proyectos de los FIS se diseñaron para dar resultados veloces más que para dar resultados precisos. De hecho, su intención principal es auxiliar al personal de los FIS a desechar proyectos que no cumplen con un mínimo de requisitos para su aprobación, y no ordenarlos para identificar los prioritarios de entre los grupos de proyectos aceptables. Sin embargo, los sistemas de evaluación sí cumplen con el objetivo de seleccionar, general y satisfactoriamente, proyectos con altas tasas de retorno.
- 5) No es necesario tratar de equilibrar la calidad y la magnitud del portafolio de cada FIS.** Técnicamente es absolutamente posible incrementar la calidad de

los proyectos que los FIS financian, así como sus instrumentos procedurales (evaluaciones, mecanismos de selección, procedimientos de supervisión, etc.). Sin embargo, el costo de hacerlo sería reducir dramáticamente el número de proyectos aprobados y, en consecuencia, disminuir aún más la posibilidad de terminar un número satisfactorio de proyectos. Además, es muy posible que al afinar sus sistemas de administración y gestión, los FIS se tornaran al mismo tiempo lentos, desechando así una de las mayores virtudes de su diseño: asombrosa rapidez de acción. Calidad y falta de precisión en la selección de proyectos y beneficiarios es el costo que debe pagarse por la efectividad, rapidez y capacidad de respuesta de los FIS.

- 6) **Los proyectos de creación de empleo pueden crear infraestructura útil.** Los programas de creación de empleos, como algunos de los FIS, adquieren injustificadamente la fama de proporcionar beneficios únicamente a los trabajadores por medio de los salarios que se pagan. Sin embargo, gran variedad de proyectos de infraestructura pueden llevarse a cabo al tiempo que se crea empleo si se seleccionan proyectos que brinden beneficios a largo plazo. Estos beneficios deben considerarse como ventaja adicional cuando se evalúe el efecto de los FIS.
- 7) **Las tareas de promoción son indispensables.** Las actividades de promoción son absolutamente relevantes para el éxito de los FIS. Sin importar que exista un gran número de entes solicitantes (NGOs, organizaciones vecinales, etc.), o un sinnúmero de necesidades a cubrir que se denuncien para su financiamiento ante los FIS, debe realizarse una intensa campaña de promoción sobre sus objetivos y procedimientos, con el objeto de crear confianza en su habilidad para tratar con

honestidad y prontitud los reclamos de los beneficiarios. Dado que el procedimiento de elaboración y selección de proyectos se rige por la demanda de los solicitantes, si los FIS pierden la confianza del público o crean dudas de deshonestidad en el manejo de sus recursos, se estará socavando sus operaciones futuras y perjudicando al mismo tiempo al gobierno y su intención de promover apoyo político para sus medidas de ajuste. La política de promoción debe ponerse en marcha incluso antes de que los FIS entren en operación, operando a bajo perfil en un principio, para evitar falsas expectativas y ataques indiscriminados de los grupos opositores a los respectivos gobiernos, e intensificarla con ahínco una vez que la recepción y puesta en práctica de proyectos se movilice. La política de promoción debe en todo momento dejar claro que la operación de los FIS será temporal; esto con la finalidad de que al cierre de sus operaciones ningún grupo opositor al gobierno pretenda utilizar este hecho como “evidencia” de fracaso gubernamental. No hay que olvidar que durante los periodos de ajuste económico, los FIS tienden a convertirse en el rostro del gobierno que el público percibe. Los indicadores macroeconómicos, por muy buenos que sean en su mejoría, no ayudan mucho en este sentido.

- 8) Un periodo inicial de operaciones piloto es muy efectivo (la importancia de las ONGs).** Los FIS pueden comenzar a operar con un inicial seis o siete por ciento del monto de su financiamiento total. De este modo es posible apreciar la necesidad de ajustes operativos y dedicar esfuerzos a la creación de buenas relaciones con entes “implementadores”, especialmente ONGs. Estas organizaciones son típicamente renuentes a trabajar con los FIS en los primeros momentos. Sin embargo, una vez que hay lazos de confianza y buenos resultados, son probablemente, de acuerdo a la situación en que se encuentre el

desarrollo del tercer sector en cada país, uno de los más importantes brazos de acción de los FIS. Una sólida relación de éstos con las ONGs es de *fundamental importancia* y un periodo de operaciones piloto es de gran utilidad para ayudar a establecerla. Además, como las ONGs regularmente gozan de la buena voluntad en el juicio de los ciudadanos informados y/o socialmente activos, trabajar con ellas puede representar también un efecto multiplicador de confianza pública, la extensión del contacto a otras agencias “implementadoras”, así como una fuente adicional de supervisión de proyectos, promoción del FIS y, por ende, de validación de las acciones de los gobiernos.

9) Se necesitan relaciones públicas especiales. El solo *reconocimiento público* de que los FIS, como eficaz brazo de acción del gobierno respectivo, son los que financian los trabajos y proyectos que ponen en práctica otras agencias es, en sí mismo, un objetivo prioritario. Por eso, debe prestarse especial atención a las relaciones públicas de los FIS para asegurarse que el público entienda quién está pagando los salarios y las obras: el gobierno. Es posible que estas actividades especiales de comunicación social no sean necesarias en todos los tipos de proyectos, pero si los gobiernos necesitan y desean promover tolerancia y simpatía en relación a sus programas de ajuste, así como maniobrabilidad y márgenes de acción política, estos esfuerzos publicitarios son ineludibles.

10) Es posible lograr un efecto multiplicador institucional. El simple hecho de trabajar con los FIS y cumplir con sus requisitos de formulación y puesta en práctica de proyectos brinda buenas posibilidades de mejorar la operación y los mecanismos de gestión de las agencias involucradas, especialmente las ONGs nacionales. Los Departamentos de Promoción y de Supervisión, al cuidar los

procedimientos y requisitos de presentación de proyectos, así como las normas de supervisión de su puesta en práctica, fomentan y ejercen al mismo tiempo una suerte de *capacitación organizacional* indirecta que puede resultar en un efecto multiplicador de orden institucional.

11) No necesariamente existe una suma cero entre acciones de corto plazo y crecimiento a largo plazo. Es posible que la operación de los FIS pueda tener algún efecto positivo en el PIB de los países, ya sea en el corto o largo plazo. Las razones de que esto pueda suceder son que la demanda recibe en el corto plazo fuerte impulso, así como el valor de las inversiones en infraestructura, la mayor elasticidad de la inversión por medio de los FIS que por otros medios, y la magnitud en que los FIS lleguen o sean capaces de atraer adicional financiamiento foráneo.

3. 3. 2. *Relación con las ONGs*

Una política de puesta en práctica de los FIS es desarrollar y fortalecer su relación con las ONGs. Estas organizaciones brindan excelentes posibilidades de ampliar la red de acción de los FIS, así como la posibilidad de promover nuevas fuentes de apoyo al gobierno, tanto en comunidades urbanas muy renuentes a confiar en actividades gubernamentales como en las rurales remotas, donde incluso el acceso es problemático.

En general, los FIS enfrentan tres problemas al intentar fortalecer vínculos con las ONGs. En primer término, estas organizaciones, especialmente las de carácter nacional, han tenido tradicionalmente en América Latina un gran escepticismo y/o desconfianza a emprender cualquier tipo de cooperación con los

gobiernos. La razón principal se funda en la sospecha de que los Ministerios del Interior o los de Economía o Hacienda intentan filtrarse para cumplir propósitos de control o supervisión, o para involucrar intereses de orden político en sus actividades. No obstante, como algunas ONGs buscan explícitamente ese nexo político, los FIS regularmente se rigen por el cumplimiento de los requisitos técnicos y procedurales para evitar cualquier tipo de velada manipulación; esto se realiza conjuntamente con su intensa labor de comunicación social. En segundo lugar, la operación de los FIS comúnmente desata una competencia por la obtención de recursos entre el resto de las instituciones gubernamentales y las ONGs que deciden participar. Esta competencia entre ministerios, principalmente, y ONGs condiciona negativamente las estructuras formales del gobierno y las motiva a asumir una actitud hostil en contra del tercer sector. Y, tercero, debido a que la capacidad administrativa y de gestión de las ONGs es muy desigual en los países de la región latinoamericana, con frecuencia los FIS se ven en la necesidad de ofrecer cooperación técnica y, muchas veces financiera, incrementado de este modo su carga de trabajo y gastos que en principio deseaba evitar o trasladar al tercer sector, en lugar de compartir.

Sin embargo, en opinión de directivos del BM, ninguna alternativa de acción por parte de los FIS debe ignorarse en los esfuerzos por construir una mejor relación con las ONGs.⁶⁸ Según Julie Van Domelen, economista del BM responsable de las actividades de supervisión internacional de las operaciones del FSE, aún cuando las condiciones del sector no gubernamental sean hostiles, que es el peor caso, los mecanismos de cooperación brindan casi siempre frutos positivos. (*ibid.*)

⁶⁸ Julie Van Domelen, "Working with non-governmental organizations", en *ibid.*, p. 83.

- 1) Transparencia y honestidad en el uso de recursos.** El modo en que los FIS desarrollan sus actividades motiva o inhibe su acercamiento con el tercer sector. Una abierta actitud por parte de los funcionarios de los FIS, quienes aprovechan la condición de no pertenecer a la burocracia formal de gobierno, puede promover el interés de las ONGs e intentar eliminar dudas de confianza y escepticismo. La intención en este punto es mostrar que la posición autónoma de los FIS los hace particularmente difíciles de manipular por parte de intereses políticos u organizacionales, ya sea burocráticos o partidistas.

- 2) Libre acceso a proyectos tanto públicos como no gubernamentales.** La competencia en la presentación de proyectos se ve con buenos ojos en los FIS y en el BM. Sin embargo, cuando involucra una relación gobierno-ONGs, los FIS son mucho más cuidadosos en remitirse a sus lineamientos técnicos para evitar tensiones innecesarias. Si los FIS trabajaran únicamente con el sector público perderían gran parte de su alcance geográfico y sectorial y se desperdiciaría al mismo tiempo oportunidades para fomentar el desarrollo del tercer sector y organización comunitaria en la sociedad. Por otro lado, si los FIS se orientaran a trabajar exclusivamente con las ONGs, los resultados podrían ser contraproducentes. El problema potencial de mayor relevancia sería de corte político; los ministerios intensificarían sus diferencias con las ONGs y se verían motivados a incrementar y mejorar sus esfuerzos de control e inspección del tercer sector, o incluso a practicar o subvencionar sabotaje.

- 3) Financiamiento de proyectos y no de programas.** Los FIS no financian *por ningún motivo* algún programa propuesto por las ONGs. Las ONGs pueden ser efectivas para llevar a cabo proyectos, pero también pueden resultar muy

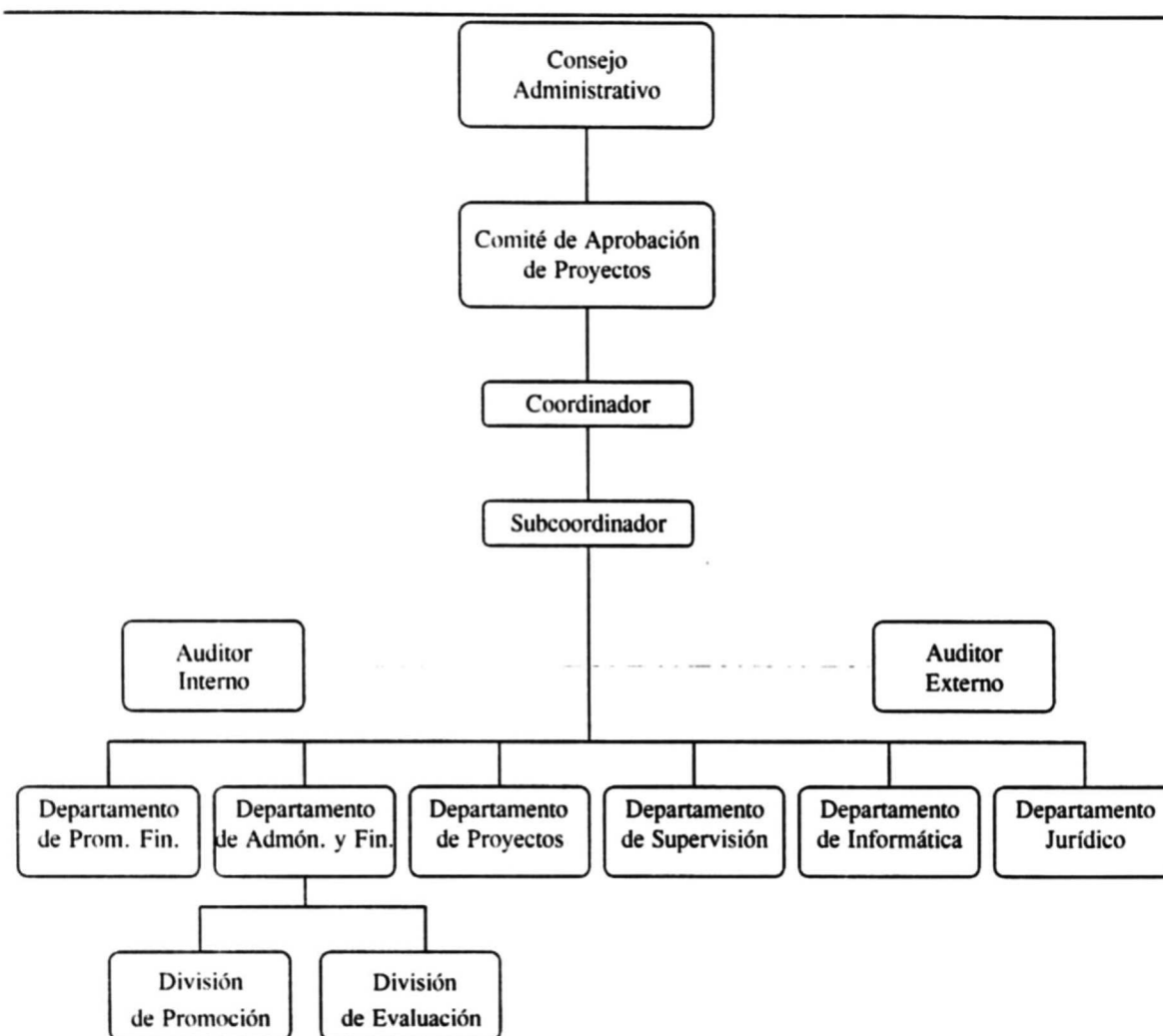
ineficientes y costosas para desarrollar programas. Esto se debe principalmente a que en la mayor parte del tercer sector los sistemas internos de administración son débiles, se tiene una membresía muy inestable, y se está acostumbrado a financiar con recursos externos programas generales y muy vagamente especificados, con procedimientos de supervisión muy poco desarrollados.

- 4) **Sobrestimación de la capacidad no gubernamental.** A pesar de que las ONGs representan una gran oportunidad de puesta en práctica de proyectos, los FIS se cuidan de no sobrestimar su capacidad. De hecho, uno de los principales incentivos del tercer sector para presentar proyectos ante los FIS es utilizarlo como medio para consolidar sus operaciones en lugar de ampliarlas o promoverlas. También, los FIS están plenamente conscientes de que la cooperación con la ONGs permite ampliar sus rangos de acción en las comunidades pobres, pero no son suficientemente efectivas para lograr beneficiar a los sectores *más pobres* de la población.

3. 3. 3. Aspectos operacionales

- 1) **Selección de beneficiarios.** El BM decidió que tratar de hacer que los FIS se centraran en el beneficio de las comunidades más pobres sería extremadamente lento y costoso, y adoptó entonces un procedimiento de selección de beneficiarios basado en la evaluación de proyectos. En este punto, para los FIS basta comprobar físicamente que los proyectos propuestos se ubiquen en áreas marginadas o comunidades pobres y/o que su tipo se inserte en el perfil de necesidades de los segmentos pobres de la población.

Figura 3. 1. Organigrama típico de un Fondo de Inversión Social: Ecuador



Fuente: *Ecuador. Third social development project. Social Investment Fund*, Washington, D. C., The World Bank, 1994, (Staff Appraisal Report, 12436 - EC), p. 85.

2) Organización administrativa. Los FIS pueden adoptar una variedad de formas administrativas que dependen de la magnitud de los recursos de que cada FIS disponga para financiar proyectos y del periodo de duración que se planea para su existencia. Una de sus características esenciales, sin embargo, es que organizacional y jurídicamente se ubican bajo el mando directo del Presidente. La figura 3. 1. muestra el organigrama típico de un FIS: un consejo

administrativo (integrado por el Presidente, el director ejecutivo del FIS correspondiente, y otros funcionarios públicos), un comité de aprobación de proyectos, el director ejecutivo (o coordinador), algunas veces un subdirector ejecutivo, así como áreas funcionales organizadas en departamentos o divisiones, según sea el caso (promoción financiera, recepción y elaboración de proyectos, evaluación, supervisión, administración, y apoyo legal). Además, en cada FIS existe una unidad de auditoría interna y, de acuerdo a las disposiciones de desembolso del BM, recibe visitas regulares de auditores externos.

3) Sistemas informáticos de gestión. Todos los FIS basan sus operaciones un extremadamente completo sistema de gestión computarizado. De hecho, en el BM existe la convicción de que son estos sistemas los que han permitido que los FIS funcionen eficaz y satisfactoriamente. Cada FIS cuenta con una *netware*, adaptada a sus necesidades particulares, que brinda acceso a tres clases de información operativa primordial:

- información financiera y administrativa básica,
- base de datos de costos unitarios,
- base de datos sobre pobreza regional e inversión de los FIS.

Por medio del sistema de información financiera y administrativa básica, el personal de los FIS está en condiciones de mantenerse al tanto de datos por proyecto, prácticamente pulsando una tecla y sin importar que su número alcance varios miles, sobre su estatus (evaluación, puesta en práctica, etc.), código, nombre, ubicación, tipo, organización solicitante, contratistas, supervisor a cargo, costo total del proyecto, costo financiado por el FIS, periodo de ejecución,

meses/persona empleados, número directo o indirecto de beneficiarios, avance físico de la obra, e información sobre las operaciones de desembolso. El sistema también permite cambios e intercambios de información entre proyectos y tipo de proyectos para efectuar evaluaciones comparativas. A base de este sistema los FIS elaboran mensualmente una síntesis informativa sobre la totalidad de los proyectos hasta ese momento financiados y la distribuye internamente y entre la comunidad donante internacional. El segundo conjunto de información disponible, costos unitarios, permite que el personal de los FIS estime los costos de un proyecto específico prácticamente al instante, y evalúe así sus necesidades de financiamiento. Los datos por unidad integran el costo de materiales (bultos de cemento, arena, grava, clavos, etc.) y mano de obra (transportación de tantos metros cúbicos de arena, por ejemplo), y ajusta los precios si alguna unidad es de importación. El personal de los FIS puede obtener al instante una estimación del costo de determinado material o mano de obra, o un costo agregado por tipo de proyecto y región. Y, finalmente, el tercer conjunto de información disponible en los sistemas de gestión informativa de los FIS es una base de datos sobre las características de pobreza del país, que sirve para que los Departamentos o Divisiones de Promoción visiten áreas o comunidades que han recibido poco apoyo del FIS y fomenten la organización y corresponsabilidad ciudadana.

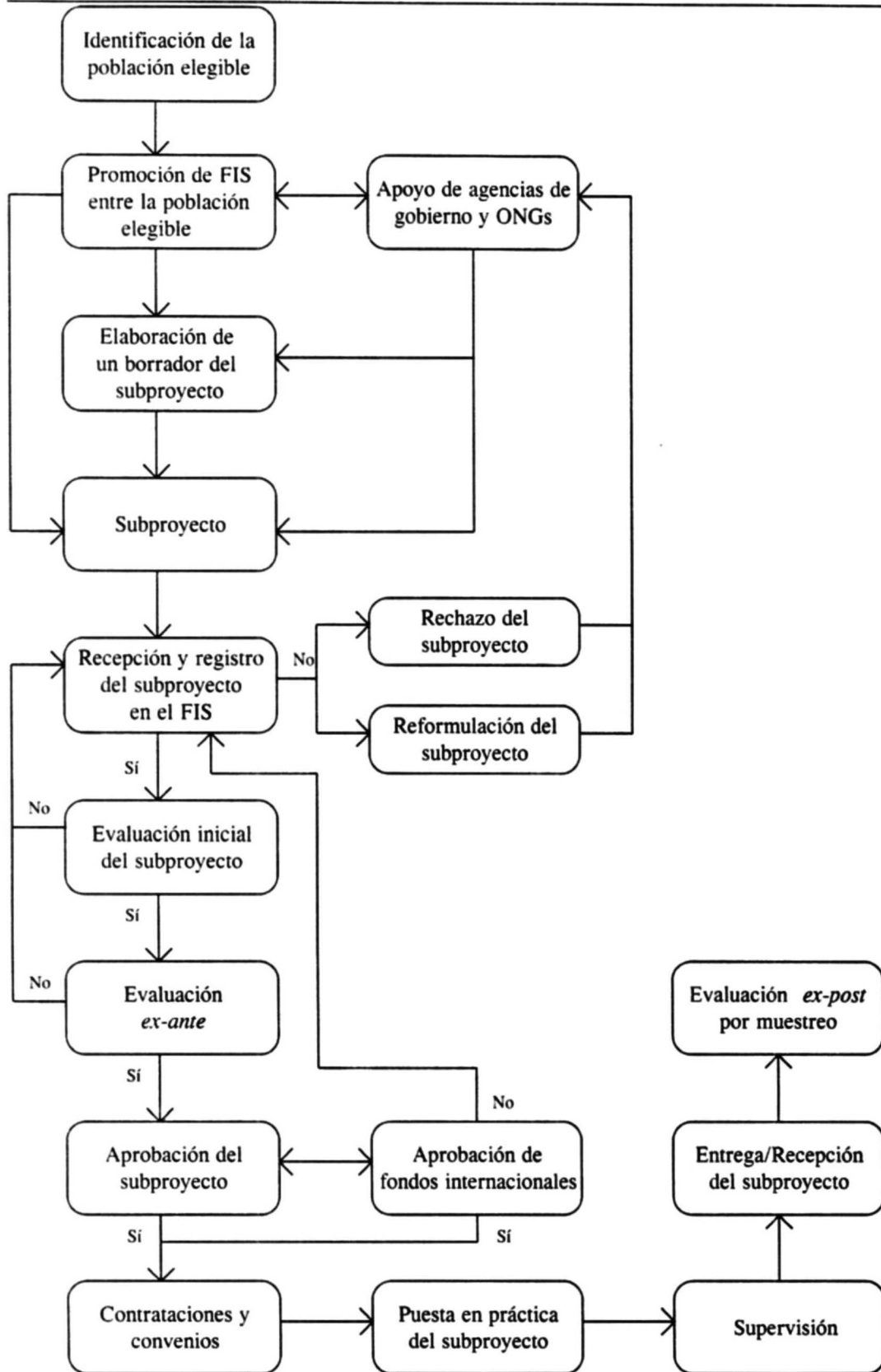
- 4) **Corresponsabilidad ciudadana.** Aunque no sucede en todos los FIS, la corresponsabilidad ciudadana es un requisito que las comunidades deben cumplir para que sus proyectos reciban financiamiento. El objetivo aquí es, además de promover que la población conforme una demanda organizada, que los ciudadanos solicitantes compartan de algún modo los costos de la asistencia social y se fortalezcan o creen lazos que unan de modo directo a los beneficiarios

y al gobierno. Por supuesto, contribuciones en efectivo constituyen esta contraparte comunitaria en algunos casos, pero comúnmente se ofrece mano de obra o recursos materiales como arena, grava, madera, etc.

5) Relación con agencias multilaterales y gobiernos extranjeros. Algunos FIS aceptan una variedad de donaciones y no se limitan a recibir y administrar dinero. Sin embargo, esta flexibilidad no es común y se presenta sólo durante sus primeras etapas de operación. Más bien, la práctica establecida es recibir donaciones de alguna fuente sin permitirle diseñar sus propios proyectos. Lo más que se permite a los donantes es especificar algún(os) sector(es) que desean financiar —infraestructura social, desarrollo institucional, etc. (tabla 3. 1)—, para luego recibir información detallada sobre los proyectos a los que se han destinado los recursos que otorgan. El propósito de esta política es evitar un atrofiamiento organizacional al intentar cumplir con la inmensidad de requisitos y restricciones que los entes donantes regularmente imponen, así como mantener en los FIS la máxima libertad y flexibilidad de acción posible. Algunas veces, los donantes prefieren entregar los fondos a un intermediario de plena confianza para su posterior canalización. Esto sucedió con en el caso del FSE, donde Suecia, Holanda y Suiza decidieron entregarlos al propio BM para su administración en Bolivia.

6) Ciclo de proyectos. Con pocas variantes que consisten principalmente en etapas intermedias, el camino que un proyecto sigue al entrar en contacto con los FIS se muestra en la figura 3. 2. (*ibid.*, pp. 88 - 89)

Figura 3. 2. Típico proceso por proyecto en un FIS: Ecuador



4. LOS FONDOS SOCIALES Y EL MODELO

Para establecer relación entre el modelo que propongo (figura 2. 3) y el caso de los FIS expuesto en el capítulo tres, me baso en la revisión del proceso de la definición de problemas (figura 2. 2. a): identificación-definición-acciones-consecuencias-efectos. Esta revisión permite seguir el “recorrido” (*path*), a lo largo del modelo, de la definición del problema que originó e influyó el diseño de los FIS.

4. 1. *Identificación del problema: correspondiente*

Desde la perspectiva de la identificación del problema en el caso de los FIS, probablemente uno de sus perfiles más interesante es el *componente político* de su diseño que, aunque esbozado de modo implícito tanto en las descripciones técnicas sobre los requisitos de proyectos, así como en la evaluación y narraciones de los logros de los FIS, parece ser el elemento correcto que constituye la esencia de la identificación del problema al que los FIS intentan dar solución. ¿Cuál es el problema al que los FIS responden en la racionalidad o interés de los decisores? Contestar esta pregunta, de acuerdo a mi modelo, representa entenderla como la tarea de averiguar qué *tipo* de identificación dio origen a la política que motivó la creación de los FIS. ¿Cómo se identificó en el BM el problema en este caso? En 1991, Carol Graham elaboró un reporte sobre los efectos y las indicaciones de los FIS, donde enfatiza el componente político de su diseño a modo de identificación del problema para el que estos fondos se crearon:

La *percepción* de que el gobierno está haciendo algo para hacer menos costoso y menos doloroso el proceso de ajuste es importante para el proceso político que lo sustenta. El hecho de que este apoyo sea para las medidas de ajuste *per se* o para el gobierno que las esté llevando a la práctica no constituye una distinción relevante. En el caso de [los FIS], es posible atender a numerosos segmentos pobres de la

población y establecer por primera vez una relación de trabajo cooperativa entre organizaciones locales y el gobierno. Grupos que tradicionalmente han sido opositores descubren que en realidad es posible obtener beneficios si trabajan con el gobierno. Si estas medidas no logran crear apoyo directo, por lo menos reducen la potencial oposición al gobierno y su programa.⁶⁹

En el caso específico del FSE, algunos de sus funcionarios han declarado también que el elemento político jugó un papel importante en la conceptualización del proyecto.⁷⁰ aunque es injusto, por supuesto, creer que la única razón de su puesta en marcha fuera ésta. Decir que la identificación del problema es la falta de apoyo político que hiciera viable la NPE no quiere decir que no existiera intención y compromiso sociales con la población más necesitada de Bolivia. No debe confundirse la etapa de *identificación* con la de *definición*, ni mucho menos tratar de “diluir las” en las etapas “mayores” del proceso de las políticas, tales como la formación de la agenda de gobierno o la construcción de opciones (véase, figura 1. 1). Es claro que el compromiso social de quienes diseñaron el FSE se reflejó en la práctica por medio de actividades que tenían el propósito de aliviar las condiciones de pobreza de grandes sectores de la población. Sin embargo, la idea de aliviar la

⁶⁹ Carol Graham. “The politics of the Bolivian Emergency Social Fund”, Washington D. C., The Brookings Institution, 1991, (mimeo.), p. 38, *apud*. Margaret Grosh, *art. cit.*, p. 51. Las cursivas son originales.

⁷⁰ Véase. Gerardo Ávila Seifert, Fernando Campero Prudencio y Jorge Patiño Sarcinelli, “La conceptualización: las ideas en perspectiva”, en su libro *Un puente sobre la crisis. Fondo Social de Emergencia*, La Paz, Bolivia, Banco Central, 1992. “Gerardo Ávila Seifert [fue] Jefe Regional de Proyectos desde la creación del FSE hasta 1989. Ese año asumió la Dirección de Seguimiento y Control, cargo que ocupó hasta fines de 1990 cuando se retiró del FSE. Participó en la concepción y desarrollo de los mecanismos operativos del FSE. Fernando Campero Prudencio [fue] Director de Gestión y Coordinación del FSE. Participó en el diseño original del FSE y liderizó desde un inicio el grupo de arranque operativo. A fines de 1987, se creó la Sub Dirección Ejecutiva de la institución, cargo que ocupó hasta su retiro en 1989. Jorge Patiño Sarcinelli ingresó al FSE en 1988, fue responsable del seguimiento y control de los proyectos de asistencia y fondos rotativos. Director de Evaluación desde fines de 1989 a 1990. Sub Director Ejecutivo del Fondo de Inversión Social hasta su retiro a finales de 1990.” Cuarta de forros.

pobreza, como problema identificado, no podría justificar por que hubo que esperar hasta que la presión de los mineros despedidos de COMIBOL comenzara a deteriorar el funcionamiento del sistema político boliviano y a incrementar la presión ciudadana en contra de las medidas económicas del ajuste del Presidente Paz Estenssoro, para disponer la creación del FSE. Funcionarios del FSE se han hecho una pregunta similar en lo que respecta a la “misión política” del proyecto en relación a la NPE:

El FSE ha jugado un papel central en los acontecimientos políticos, sobre todo — por la relevancia electoral— durante el anterior gobierno. Pero del impacto político lo que más importa reconocer es aquél referido al cumplimiento de los objetivos de creación del FSE, a saber: amortiguar los efectos políticos del ajuste.

Cabe perfectamente preguntarse si el FSE ha sido realmente necesario en la viabilización política del ajuste. O, dicho de otra manera: ¿hubiese el ajuste sido imposible sin el FSE? Podemos solamente especular al respecto, ya que no existe teoría política que nos permita responder con seguridad a preguntas con condicionales pasados [...] Es indudable que el FSE ha sido capaz de inclinar la balanza de la opinión pública a favor del gobierno. Hay, pues, razones suficientes para pensar que el FSE llegó a detener el impulso de la amenaza política al gobierno y que, por tanto, ha cumplido con [...] su objetivo.⁷¹

Tal vez sea verdad que no es posible saber si la NPE, sin el FSE, hubiera conocido un feliz término como el que tuvo, pero sí es factible afirmar que la necesidad de apoyo político motivó el diseño del FSE. El grado de motivación depende de la visión del analista. En mi opinión, el elemento político es fundamental. Sin embargo, quienes se sientan inclinados a argumentar que la creación del FSE tuvo una motivación o motivaciones diferentes encontrarán también virtudes en mi modelo, pues éste permite que logren establecer el

⁷¹ *Ibid.*, p. 29.

“recorrido” (*path*) de su definición alternativa. Lo que sí es indudable es que el FSE obtuvo un logro doble:

En retrospectiva parece razonable afirmar que el FSE se crea realmente para amortiguar los efectos políticos del ajuste. El objetivo grande y primordial era salvar el ajuste y a través de él al país. De todas maneras esa dualidad es sólo relevante en el momento de evaluar el grado de éxito que tuvo el FSE y no para comprender sus acciones. Ese éxito es uno si se lo mide por el alcance de su beneficio a los pobres y otro por su capacidad de amortiguar los costos políticos del ajuste.⁷²

Apoyado en las afirmaciones de Graham (The Brookings Institution) Marshall (BM), Ávila Seifert, Campero Prudencio y Patiño Sarcinelli (FSE), existen posibilidades de determinar el problema y su identificación en términos compatibles con mi modelo. El problema que dio origen a los FIS tiene que ver con la necesidad de tolerancia y apoyo político que los gobiernos que aplican programas de ajuste estructural o económico necesitan. Este apoyo político representa la sustentabilidad de la acción económica que llevan a cabo y también el elemento de tranquilidad social que se requiere en momentos de emergencia económica. Si los gobiernos no toman en consideración este hecho, como no lo hizo el boliviano a finales de 1986, se corre el riesgo de socavar las virtudes de cualquier programa económico que tienda a fortalecer el sector privado en condiciones de emergencia, y donde la población en general se vea forzada a integrarse de alguna forma a nacientes o modificados mercados. Insisto en que esta sensación de insatisfacción por parte del gobierno (insuficiente apoyo y tolerancia política internas para poder llevar a cabo ajustes estructurales o económicos) no incluye como elemento central la cuestión de la pobreza. Por supuesto, es de esperarse que la población pobre sea la menos equipada para integrarse a los mercados que los programas de ajuste buscan sanear o,

⁷² *Ibid.*, pp. 16 - 17.

incluso, crear, pero lo relevante en términos de este trabajo (definición de problemas) es que las potenciadas condiciones de pobreza de la población no son el problema a resolver para los gobiernos durante un ajuste; el problema es que esas demacradas condiciones de bienestar impiden la sustentabilidad política del propio gobierno en condiciones de emergencia económica. Es por ello que atender de modo especial las demandas de los más necesitados para crear tolerancia y apoyo político, ya sea para los programas de ajuste o para el propio gobierno, puede considerarse como una *identificación de problemas correspondiente*.

4. 2. Atributos del problema

De la exposición del capítulo anterior pueden además desprenderse las ideas del BM sobre los FIS que conforman el “paquete” de posibles causas y circunstancias indeseables alrededor del problema identificado (definición 2. 1). En una primera sección de atributos tenemos las ideas, juicios o prejuicios relacionados a los propios programas de ajuste económico, por supuesto, aplicable sólo para aquellos países que cuentan o están por poner en práctica un FIS, después las relacionadas al gobierno, y finalmente un conjunto de atributos variados.

- 1) Sobre los programas de ajuste económico de los gobiernos.** El BM jamás ha manifestado desacuerdo en relación las medidas económicas que conforman los programas de ajuste estructural y económico en América Latina. De hecho, dado que gran parte de las ideas que se utilizan para diseñarlos provienen del FMI y del propio Banco, no sería injusto considerar que los FIS se estructuraron con la mentalidad de funcionar como paliativo y complemento perfecto de los ajustes. Estos puntos y el génesis de los FIS que se tratan en el tercer capítulo, muestran

que el BM incluye como atributos del problema, en relación a los programas de ajuste. los siguientes:

- están justificados,
- son eficaces,
- deben orientarse principalmente al fomento del sector privado y al saneamiento de los mercados,
- afectan sobre todo y de modo inmediato a los segmentos más pobres de la población, pero es justo pensar que los efectos severos serán temporales.

2) Sobre los gobiernos que ponen en práctica un FIS. La manera de comportarse y tomar previsiones en el BM en relación a las potenciales actitudes de los gobiernos que poseen o están por poner en práctica un FIS, la forma en que se recomienda manejar la comunicación social, así como los extremadamente reforzados mecanismos de supervisión, entre otras posturas del Banco expuestas también en el capítulo tres, pueden justificar que el organismo multilateral incluya como atributos del problema, en relación a los gobiernos, los siguientes:

- sus burocracias son ineficientes e ineficaces,
- su personal está desprestigiado en tareas sociales,
- su personal está prestigiado en tareas económicas,
- la corrupción administrativa es un problema grave,
- es necesario que sean populares,
- es especialmente necesario que sean populares mientras se realiza el ajuste.

3) **De carácter variado.** De igual modo, es posible también justificar los siguientes atributos como parte del “paquete de ideas” del BM, que conforma su definición del problema en relación a los FIS:

- los FIS son indicados sólo cuando hay poca infraestructura institucional, es decir cuando no existen instituciones públicas que puedan hacer el trabajo,
- la tolerancia y apoyo políticos de la ciudadanía son necesarios para que el ajuste llegue a buen término,
- la actividad conjunta con las ONGs, así como una buena relación del FIS y el gobierno con ellas, es muy recomendable,
- acciones de combate a la pobreza fomentan en la percepción del público la idea de que los gobiernos están actuando responsablemente para mejorar las condiciones de bienestar de la población y que no son insensibles a los costos sociales que provoca el ajuste económico o la propia crisis que intentan combatir.

4. 3. Tipo de definición: no consecuyente, depurada

De hecho, el conjunto de consideraciones comprendidas dentro de los atributos problema constituyen, al interactuar, su propia la definición (definición 2. 1). Sin embargo, una vez conocidos los atributos e identificado el problema, es posible derivar de ellos una definición un poco más transparente y concisa en relación a un problema público real. Es decir, una definición que en términos operativos tenga sentido práctico y valor heurístico (supuesto 2. 5).

Listo las definiciones de problemas que compitieron al interior del BM para sustentar el diseño de los FIS.⁷³

- 1) **Disminuir los costos sociales del ajuste o la crisis económica.** Como describí en el capítulo anterior, la idea de aminorar el sufrimiento económico que un ajuste o una crisis hayan provocado no aporta mucho en términos operacionales para los FIS. En las propias poblaciones de los países cuyos gobiernos aplican un programa de ajuste económico no se piensa en estos términos; se piensa en términos de ingreso por unidad familiar. Si el problema identificado es la urgencia de apoyo y tolerancia de la población hacia las medidas de ajuste o al propio gobierno, la *visibilidad y rapidez de acción* gubernamental se vuelven cruciales, e intentar disminuir el costo social del ajuste o de la crisis —objetivo que se buscaría por medio de programas asistenciales— se presenta entonces como poco recomendable.

- 2) **Combatir la pobreza.** El combate a la pobreza, entendido como la disminución de pobreza en las sociedades, es una tarea de largo plazo y, en América Latina, un asunto público íntimamente relacionado al problema de la educación básica, más que al de creación de empleo. Es decir, el empleo puede mejorar de modo inmediato los indicadores de bienestar de una población, pero su simple creación no es capaz de reducir, a pesar de ser sistemática y constante, las condiciones de pobreza a largo plazo; cuando mucho, si se tiene fortuna y los programas de asistencia social son muy efectivos, los porcentajes de la población en

⁷³ Para una revisión detallada de las alternativas que aquí enlisto, véase, Steen Jorgensen, “Who needs an ESF”, en Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Marck Schacter, *Easing the poor...., op. cit.*, especialmente pp. 6 - 12.

condiciones de pobreza se mantendrán más o menos constantes a lo largo del tiempo, pero tenderán a aumentar si se ignora el componente educativo. En América Latina la variable causal más relacionada a la disminución de la pobreza es la educación básica, especialmente la de las niñas,⁷⁴ y la de máxima correlación es la condición de ser indígena o pertenecer a alguna etnia. En la tabla 4. 1. para el caso de Bolivia por ejemplo, esta correlación es transparente entre el porcentaje de población indígena en relación al total de su población —el mayor de América Latina— y su condición de país más pobre en América del Sur. Imaginar los FIS como un mecanismo que combata seriamente la pobreza en América Latina supondría de modo ineludible el diseño de un programa de educación básica, con fuerte énfasis en las poblaciones indígenas. Por eso, el combate a la pobreza como esencia de la definición del problema en el caso de los FIS fue prácticamente impensable: ni podrían ser veloces en el logro de resultados, ni sus efectos positivos, si los llegara a haber, serían de la magnitud de “visibilidad” deseada. Por supuesto, debido a su diseño, los FIS sí podrían ser efectivos para aliviar ciertas condiciones de pobreza.

⁷⁴ Sven Sandström, “An effective strategy for poverty reduction”, Washington D. C., The World Bank, 1993. (Plenary Address to the International Development Conference on “Overcoming Poverty: Global Priority”). Este discurso contiene la generalidad de los resultados de las investigaciones sobre pobreza del Banco Mundial, UNICEF, CEPAL y todas las comisiones regionales de Naciones Unidas.

Tabla 4. 1. Población indígena estimada (PIE) en América Latina (1980 - 1990)

País	PIE*	% pob. total*	PIE+	% pob. total+
Argentina	360,000	1.1	--	--
Belice	27,000	14.7	--	--
Bolivia	4,150,000	56.8	2,754,000	54.0
Brasil	225,000	0.2	--	--
Chile	550,000	4.2	--	--
Colombia	300,000	0.9	225,830	0.8
Costa Rica	26,000	0.9	--	--
Ecuador	3,100,000	29.5	--	--
El Salvador	1,000	0.02	--	--
Guatemala	3,900,000	43.8	2,536,523	42.0
Honduras	110,000	2.1	48,786	1.3
México	12,000,000	14.2	5,181,038	9.0
Nicaragua	48,000	1.2	--	--
Panamá	99,000	4.1	72,615	4.0
Paraguay	80,000	1.9	18,317	1.2
Perú	9,100,000	40.8	3,626,944	24.8
Venezuela	150,000	0.8	140,562	0.9

* M. Gnerre, *Indigenous peoples in Latin America*, Roma, International Fund for Agricultural Development, 1990. (Working Paper, 30).

+ *Demographic Bulletin*, Latin American Demographic Center (CELADE), Santiago, Chile, núm. 50, 1992.

Fuente: *Indigenous people and poverty in Latin America: An empirical analysis*, George Psacharopoulos y Harry A. Patrinos, eds., Washington, D. C., The World Bank, 1993, (Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, 30), p. 26.

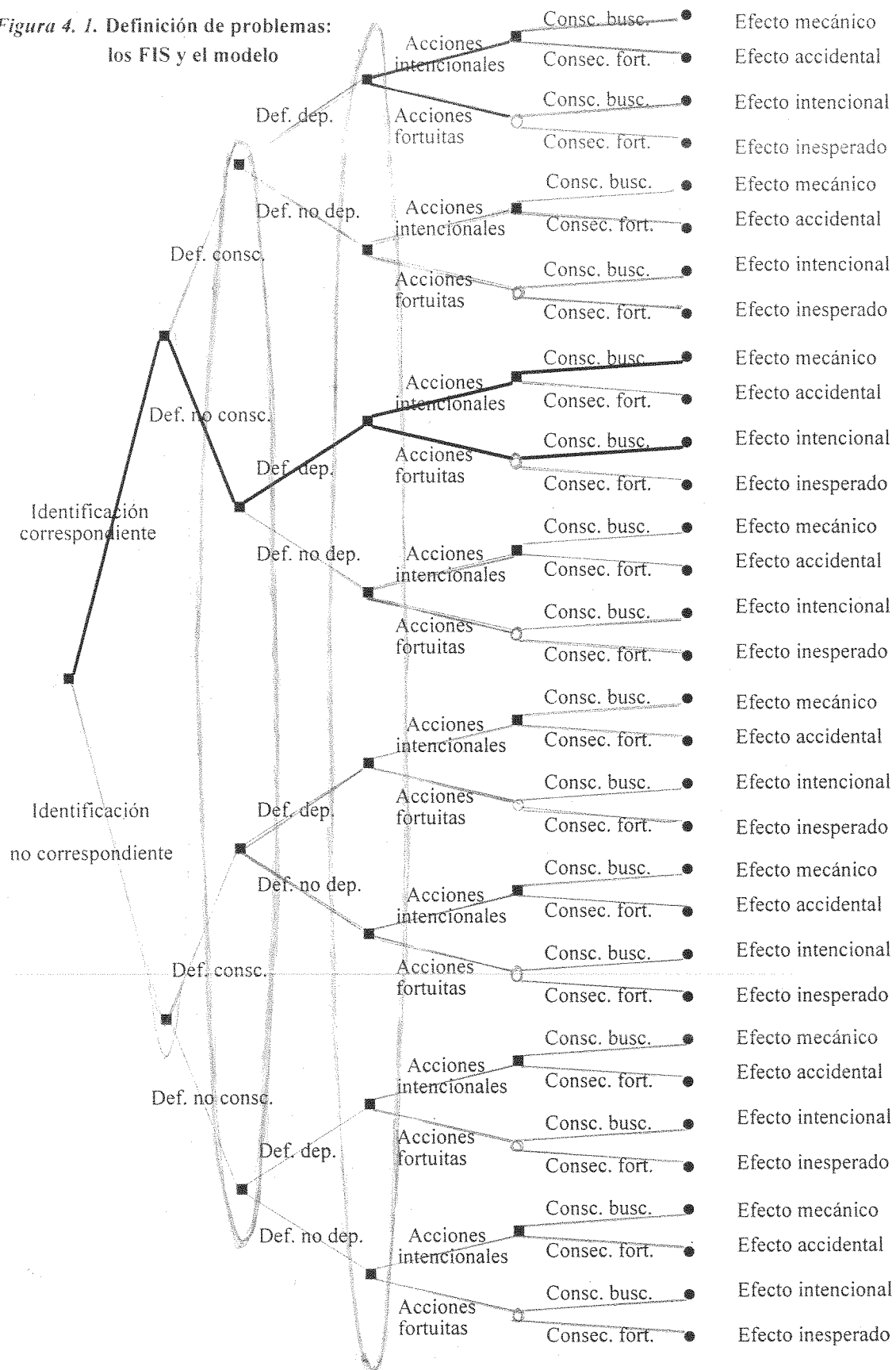
- 3) Crear infraestructura.** La creación de infraestructura representa para los FIS la oportunidad más real de contribuir al bienestar de la población en términos de largo plazo. Sin embargo, esta línea de acción ofrece ventajas sólo para aquellos países donde la infraestructura social y/o económica es débil, ya que en países de ingreso medio este tipo de infraestructura básica está ya presente o desarrollada. No obstante, si es el caso, los países que poseen un FIS pueden beneficiarse grandemente si su estructura formal de gobierno es capaz de coordinarse para presentar ante su correspondiente FIS proyectos de corto plazo que sean consistentes con la planeación, la provisión de bienes públicos, etc. que necesiten el establecimiento de infraestructura de largo plazo.
- 4) Crear empleo.** El empleo es en el muy corto plazo la variable más cercana al ingreso de las unidades familiares y, por ende, la más efectiva para lograr efectos *visibles y rápidos* en la población, especialmente debido a que los programas de ajuste tienden a herir dramáticamente el mercado. La creación masiva de empleo temporal debería entonces considerarse como un bien deseable en el diseño y operación de los FIS. Sin embargo, es claro que el tipo de empleo que los FIS pueden crear no es capaz de disminuir substancialmente el desempleo abierto y el problema del subempleo. Los FIS no son de ninguna manera una solución para el desempleo a largo plazo. La porción de combate al desempleo que los FIS representan está constituida de dos mecanismos: incentiva la demanda de empleo (lo que puede lograrse también por medio de otros instrumentos de inversión o gasto con bajos contenidos de importación) y capacita en términos muy moderados a trabajadores mientras laboran en algún proyectos. No obstante, la creación masiva de empleo, en conjunción con proyectos de infraestructura, ofrecen ventajas positivas en aras de la promoción de actividades

gubernamentales para lidiar con los problemas sociales de crisis o ajuste, y también fomentan la percepción, por parte de la sociedad, de que los gobiernos asumen una actitud responsable de respaldo a la población.

La definición más influyente en el caso de los FIS fue la creación masiva de empleo, apoyada fuertemente en la creación de infraestructura. Esta definición “mixta” del problema ha permitido que los FIS cumplan bastante bien con los deseados requisitos de *visibilidad y velocidad de la acción de gobierno*, y por ende, con su objetivo principal de proporcionar apoyo y tolerancia política a los gobiernos que aplican programas de ajuste económico. La percepción popular de que el gobierno se encuentra combatiendo activamente la pobreza con resultados evidentes aminora los sentimientos antigubernamentales. Al mismo tiempo, la apertura de los FIS a las ONGs y a todos aquellos grupos —incluso los opositores— que presenten proyectos técnica y financieramente sustentables, que cumplan además con los requisitos de selección de beneficiarios de los FIS, incrementa grandemente las posibilidades de disminuir actividades y sentimientos opositores al gobierno.

En términos de mi modelo, esta definición es no consecuente (definición 2. 2), dado que no ataca la causalidad del insuficiente apoyo y tolerancia políticas para poder llevar a cabo el programa de ajuste, y que es la existencia de altos costos sociales y de precarias condiciones de bienestar entre la mayoría de la población. La definición, sin embargo, es del subtipo depurado (definición 2. 3), dado que es razonable considerar que los componentes relacionados a sus valores heurísticos (crear empleos, crear infraestructura) no están incluidos en los atributos que el BM tomó en cuenta. Es decir, la intención de resolver el problema de insuficiente apoyo popular a los programas de ajuste económico no especificaba como parte de esta

Figura 4. 1. Definición de problemas: los FIS y el modelo



identificación del problema la posible solución (crear empleos y fomentar la infraestructura). La figura 4. 1 muestra el “camino” de la definición del problema de los FIS, desde su identificación hasta sus acciones, y deja indicado el tipo de consecuencias y efectos que tuvo. Este “camino” se representa con líneas más oscuras a las del resto de la figura: identificación correspondiente-definición no consecuente-definición depurada.

4. 4. Consideraciones finales y recomendaciones de políticas

1) Consideración sobre el modelo. El modelo parece funcionar en términos exclusivamente *ex-post*; esta limitación es relevante y, por ende, podría considerársele de mayor utilidad para análisis evaluatorio que formulatorio. Sin embargo, el modelo parece haber ofrecido transparencia para identificar relaciones causales o relaciones dinámicas que permitieron confirmar la idea de que, al menos en el caso de los FIS, la definición de problemas tuvo efectos determinantes en la política pública resultante.

2) Recomendaciones de política. El estudio de los FIS refuerza una vez más la idea de que es indispensable que los gobiernos de países en desarrollo sean modestos al intentar responder las demandas ciudadanas y fijar expectativas de solución de problemas públicos. “[Los gobiernos] *no* deben hacer mucho de lo que tradicionalmente [...] se les ha pedido hacer”.⁷⁵ En términos generales, la

⁷⁵ Eugene Bardach, *The implementation game: what happens after a bill becomes a law*, Cambridge, Mass., MIT Press, 1977, p. 283. Un muy interesante resumen a modo de “lista” sobre las actividades que un gobierno debe desempeñar es, también de Bardach, “Things governments do”, Berkeley, California, Univ. de California, 1988, (Graduate School of Public Policy, Public Policy Exercise 2000A-B). En este documento, Bardach nombra diez campos de acción en los que básicamente se debería desempeñar un gobierno: 1) fisco, 2) legislación o regulación, 3) subsidios

conclusión de esta tesis es que los programas de ajuste económico, que tienen el efecto de favorecer el sector privado para sanear la condición de los mercados, requieren mecanismos compensatorios para los segmentos de la población humilde, la menos equipada en términos de capital humano y financiero, para atender su imposibilidad de integrarse y/o beneficiarse de algún mercado en el muy corto plazo. En términos específicos, la conclusión es que el diseño de los FIS permite cumplir esta misión compensatoria al tiempo que ayuda a promover la sustentabilidad política de los gobiernos durante periodos de ajuste.

Y, finalmente, es posible identificar varias situaciones en las que la instauración de los FIS parece recomendable y varias en las que podrían resultar contraproducentes:

- son una alternativa cuando los gobiernos y la población viven condiciones de emergencia económica y necesitan resultados rápidos y tangibles,
- son indicados cuando la emergencia es de carácter temporal (es decir, periodos de ajuste que se encaminen a políticas macroeconómicas que fomenten el crecimiento y la redistribución en el mediano y largo plazo),
- deben ser de carácter estrictamente temporal y la comunicación social de los gobiernos así debe hacerlo saber a la población para evitar juicios injustificados —o ataques opositores— sobre una “cancelación por fracaso”; su prolongación deforma y daña la estructura y el desempeño formales de las instituciones gubernamentales,
- son indicados cuando las políticas de ajuste se orientan en general al beneficio del sector privado,

- son indicados cuando los países no cuenten con infraestructura institucional que pueda hacerse cargo de sus actividades,
- son indicados si existe en el gobierno aceptación y simpatía por las soluciones de mercado.

BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

a) Libros y artículos

- Aguilar Villanueva, Luis F., "Estudio introductorio", en su libro *El estudio de las políticas públicas*. intro. y ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. (Antologías de política pública. 1), pp. 15 - 74.
- , "Estudio introductorio", en su libro *La hechura de las políticas públicas*. intro. y ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 1992. (Antologías de política pública. 2), pp. 15 - 84.
- , "Estudio introductorio", en su libro *Problemas públicos y agenda de gobierno*, intro y ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993. (Antologías de política pública, 3). pp. 15 - 72.
- , "Estudio introductorio", en su libro *La implementación de las políticas públicas*, intro y ed. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993. (Antologías de política pública, 4), pp. 15 - 92.
- , "Política pública y gobierno del estado", *La Revista del Colegio*, núm. 4, 1990, pp. 233 - 255.
- Ávila Seifert, Gerardo, Fernando Campero Prudencio y Jorge Patiño Sarcinelli, *Un puente sobre la crisis. Fondo Social de Emergencia*. La Paz, Bolivia, Banco Central, 1992.
- Bardach, Eugene, "Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas", trad. Marco A. Mena, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993, pp. 219 - 233. (Antologías de política pública, 3).
- Brunner, Ronald D., "Case-wise policy information systems: Redefining poverty", *Policy Sciences*, 19 (1986), pp. 201 - 223.
- Cai, Wei, Elizabeth E. Ling, Thomas T. Krader y Marco A. Mena, "Riqueza y desigualdad del ingreso en Estados Unidos: análisis basado en el Estudio Grupal de Datos sobre la Dinámica de los Ingresos (PSID)", *Gestión y Política Pública*, 3 (1994), pp. 149 -183.
- De Luna Martínez, José, *La privatización de empresas públicas en México: el caso de Teléfonos de México*. Tesis, México, El Colegio de México, 1993.

- De Neufville, Judith I. y Stephen E. Barton. "Myths and the definition of policy problems. An exploration of home ownership and public-private partnerships", *Policy Sciences*, 20 (1987). pp. 181 - 206.
- Dery, David. *Problem definition in policy analysis*. Lawrence, Univ. Press of Kansas, 1984. (Studies in government and public policy, s. n.)
- Dunn, William N., *Public policy analysis: An introduction*. Englewood Cliffs, N. J., Prentice-Hall, 1981.
- Glewwe, Paul y Jacques Van Der Gaag. "Identifying the poor in developing countries: Do different definitions matter?", *World Development*, 18 (1990), pp. 803 - 814.
- Ingraham, Patricia W., "Toward a more systematic consideration of policy design, *Policy Studies Journal*, 15 (1987), pp. 611 - 628.
- Kingdon, John W., *Agendas, alternatives, and public policy*. S. 1, Harper Collins Publishers, 1984.
- Korsmo, Fae L., "Problem definition and the Alaska natives: Ethnic identity and policy formation", *Policy Studies Review*, 9 (1990), pp. 294 - 306.
- Kreps, David. M., *Game theory and economic modelling*. New York, Oxford Univ. Press, 1990.
- Lindblom, Charles E. y David K. Cohen, *Usable knowledge. Social science and social problem solving*. New Haven, Yale Univ. Press, 1979.
- Linder, Stephen H. y B Guy Peters, "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", trad. María Ofelia Arruti H., *Gestión y Política Pública*, 2 (1993), pp. 5 - 34.
- MacRae, Jr., Duncan y James A. Wilde, *Policy analysis for public decisions*. Lanham, Maryland, University Press of America, 1985.
- May, Peter J., "Claves para diseñar opciones de políticas", trad. Graciela Bellón Pérez, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed. *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993. (Antologías de política pública, 3), pp. 235 - 256.
- Meehan, Eugene J., "Policy: Constructing a definition", *Policy Sciences*, 18 (1985), pp. 291 - 311.

- Majone. Giandomenico. "La factibilidad de las políticas sociales", trad. Gloria Elena Bernal. en Luis F. Aguilar Villanueva, intro y ed., *La hechura de las políticas*. México. Miguel Ángel Porrúa, 1992. (Antologías de política pública, 2), pp. 393 - 432.
- Mena. Marco A.. "David Dery, *Problem definition in policy analysis*", *Gestión y Política Pública*. 1 (1993), pp. 231 - 234. (Reseña).
- Méndez M., Jose Luis. "La política pública como variable dependiente: hacia un análisis más integral de las políticas públicas", *Foro Internacional*, 131 (1993), pp. 111 - 144.
- Moore. Mark H.. "Anatomía del problema de la heroína: un ejercicio de definición de problemas", trad. Marco A. Mena, en Luis F. Aguilar Villanueva, intro. y ed., *Problemas públicos y agenda de gobierno*. México, Miguel Ángel Porrúa, 1993. (Antologías de política pública, 3), pp. 189 - 218.
- Ordershook. Peter C., *Game theory and political theory. An introduction*. New York, Cambridge Univ. Press, 1989.
- Palumbo. Dennis y Steven Maynard-Moody, *Contemporary public administration*. New York. Longman, 1991.
- Pardo. María del Carmen, "La administración pública en México: su desarrollo como disciplina", *Foro Internacional*, 131 (1993), pp. 12 - 29.
- Policy analysis: Perspectives, concepts, and methods*, William N. Dunn, ed. Greenwich, Connecticut, Jai Press, 1986. (Public Policy Studies: A Multi - volume Treatise, 6).
- Quade. Edward S., *Analysis for public decisions*. New York, North - Holland, 3a. ed., 1989.
- Ruggles. Patricia, *Drawing the line. Alternative poverty measures and their implications for public policy*. Washington, D. C., The Urban Institute Press, 1990.
- Starling, Grover, *The politics and economics of public policy. An introductory analysis with cases*. Homewood, Illinois, Dorsey Press, 1979.
- Stone. Deborah A., "Causal stories and the formation of policy agendas", *Political Science Quarterly*, 104 (1989), pp. 281 - 300.
- Thompson, Michael y Aaron Wildavsky, "A poverty of distinction. From economic homogeneity to cultural heterogeneity in the classification of poor people", *Policy Sciences*, 19 (1986), pp. 163 - 199.

Weiss, Carol. "The powers of problem definition: The case of government paperwork". *Policy Sciences*, 22 (1989), pp. 121 - 197.

b) Publicaciones y documentos del Banco Mundial

Bolivia's answer to poverty, economic crisis, and adjustment. The Emergency Social Fund. Steen Jorgensen, Margaret Grosh y Mark Schacter, ed. Washington, D. C., The World Bank, 1992. (World Bank Regional and Sectorial Studies, s. n.).

Grosh, Margaret E. Grosh, *From platitudes to practice: Targeting social programs in Latin America.* T. 1: *Synthesis*, t. 2: *Case studies*. Washington, D. C., The World Bank, 1992. (Latin America and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, 21).

-----, *What should Social Funds finance? Portfolio mix, targeting, and efficiency criteria.* Washington, D. C., The World Bank, 1990. (A View from LATHR, 3).

Jorgensen, Steen, Margaret Grosh y Mark Schacter, *Easing the poor through economic crisis and adjustment. The story of Bolivia's Emergency Social Fund.* Washington, D. C., The World Bank, 1991. (Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, 3).

Implementing the World Bank's strategy to reduce poverty. Progress and challenges. Washington, D. C., The World Bank, 1993.

Indigenous people and poverty in Latin America: An empirical analysis, George Psacharopoulos y Harry A. Patrinos, eds. Washington, D. C., The World Bank, 1993. (Latin American and the Caribbean Technical Department. Regional Studies Program, 30).

Marc, Alexandre, Carol Graham y Mark Schacter, *Social action programs and social funds. A review of design and implementation in sub-saharan Africa.* Washington, D. C., The World Bank, 1993. (Africa Region - Technical Department. Technical Note, 9).

Mesa-Lago, Carmelo, *Investment portfolio of social insurance/pension funds in Latin America and the Caribbean: Significance, composition and performance.* Washington, D. C., The World Bank, 1990., (Latin America and the Caribbean Region. Internal Discussion Paper, IDP - 094).

- Myers, Robert G. Myers, *Early childhood development programs in Latin America: Toward definition of an investment strategy*. Washington, D. C., The World Bank, 1992. (A View from LATHR, 32).
- Newman, John, Steen Jorgensen y Menno Pradhan, *Workers' benefits from Bolivia's Emergency Social Fund*. Washington, D. C., The World Bank, 1991. (Living Standards Measurement Study, 77).
- Poverty and income distribution in Latin America: The story of the 1980's*. Washington D. C., The World Bank, 1993. (Latin America and the Caribbean Technical Department - Regional Study on Poverty and Income Distribution in Latin America and the Caribbean, informe).
- Poverty in Latin America. The impact of depression*. Washington, D. C., The World Bank, 1986.
- Poverty reduction handbook*. Washington, D. C., The World Bank, 1993.
- Psacharopoulos, George y Bill Wood, *Social indicators in Latin America and the Caribbean: A compilation of statistics from 1970 to the present*. Washington, D. C., The World Bank, 1991. (A View from LATHR, 23).
- Sandström, Sven, "An effective strategy for poverty reduction", International Development Conference on "Overcoming Poverty: Global Priority", Washington, D. C., The World Bank, 12 de enero de 1993 (discurso).
- Targeted programs for the poor during structural adjustment. A summary of a symposium on poverty and adjustment. April 1988*. Washington, D. C, The World Bank, 1988.
- Van de Walle, Dominique, *Poverty and inequality in Latin America and the Caribbean during the 70s and 80s: An overview of the evidence*. Washington, D. C., The World Bank, 1991. (A View from LATHR, 22).
- World development report 1990: Poverty*. New York, Oxford Univ. Press-The World Bank, 1990.
- Yang, Hongyu, *Government expenditure on social sectors in Latin America and the Caribbean. Statistical trends*. Washington, D. C., The World Bank, 1991. (A View from LATHR, 13).