

Trabajando con orientación al problema

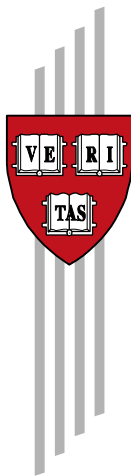
Matt Andrews, Lant Pritchett y
Michael Woolcock

CID Faculty Working Paper No. 307

Diciembre 2015

Traducido en septiembre de 2019

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



Working Papers

Center for International Development
at Harvard University

Trabajando con orientación al problema

Matt Andrews, Lant Pritchett y Michael Woolcock

Harvard Kennedy School

Resumen

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

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

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

A menudo observamos que los esfuerzos más exitosos para establecer capacidades institucionales complejas (como esa comisión anticorrupción de Hong Kong) están orientados al problema; se enfocan sin descanso en resolver un problema específico que ha requerido toda la atención. Por el contrario, otras iniciativas con resultados menos provechosos (como la de Malawi) suelen estar menos orientadas al problema (y no le prestan atención, ni al contexto en el que ese problema se expresa). De hecho, esta parece ser la mayor diferencia entre las experiencias de “mejores prácticas” y las que tratan de replicar esas prácticas: las mejores prácticas aparecen como respuestas a problemas específicos y muchas veces es por esto que prosperan, mientras que las copias por lo general no tienen un foco claro en un problema y terminan luchando para ganar velocidad o tener un impacto en las conductas del modo que estaban esperando. Nosotros creemos que la falta de foco en el problema suele conducir a repetidas fallas en las reformas, como ha pasado con la ACB de Malawi: cada tantos años alguien se da cuenta de que la comisión no está funcionando y trata de “redoblar esfuerzos” en su diseño, con la intención de hacerlo mejor, solo para terminar sintiendo una frustración parecida. Pensando en un papel de trabajo que produjimos previamente, esto es un

poco como asumir que un camino de 2015 existía también en el Estados Unidos de 1804, e insistir en que los aventureros hagan esa ruta, incluso si esa ruta obviamente no existe y el problema que enfrenta un aventurero de 1804 es cómo llegar al Oeste si no hay vías (Andrews *et al.* 2015).

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

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

Hemos observado el valor que tienen los problemas para impulsar una construcción efectiva de capacidades institucionales en un estudio de 44 proyectos del sector salud que llevaron a cabo el Banco Mundial y el Fondo Global a finales de los años 90 y comienzos de la década siguiente (Andrews 2013). Al tratar de explicar por qué algunos proyectos eran considerados más exitosos que otros, encontramos evidencia que apuntaba hacia dos dimensiones cruciales, una de las cuales era el “foco en el problema” en el diseño y la implementación del proyecto: los proyectos exitosos se ocupaban de problemas específicos, definidos localmente, de un modo continuo y comprobable. Esto significaba que los proyectos comenzaban como respuestas a problemas que se definían en esos lugares, que los indicadores de la línea de base de estos proyectos eran medidos desde las etapas iniciales, que las actividades del proyecto eran determinadas directamente como soluciones a estos problemas, y que el progreso en estas soluciones era rutinariamente evaluado y ajustado como parte del contenido del proyecto. La naturaleza de estos proyectos, que era de orientación al problema, aseguraba que se enfocaran en la meta de resolver realmente problemas específicos (en vez de introducir una solución prediseñada). Como resultado, eran capaces de adaptarse, lo que permitía cambios continuos en el diseño para garantizar que el problema fuera atendido efectivamente.

Una literatura diversa explica por qué los procesos orientados a los problemas son importantes en la atención de problemas complejos como los que involucran a la corrupción o el sector salud. Académicos de la gerencia como John Kotter (1990), por ejemplo, son famosos por destacar la importancia de las crisis para fomentar profundos cambios organizacionales. Otro prominente teórico de la gerencia, Kim Cameron (1986, 67), se pronunció en ese sentido: “El cambio y la mejora en las instituciones son motivados más por el conocimiento sobre problemas que por el conocimiento sobre éxitos”. Él argumenta que los agentes burocráticos son más propensos a apoyar iniciativas de cambio que apunten a “superar obstáculos a la efectividad institucional básica” que a buscar maneras de mejorar instituciones que ya son efectivas (Cameron 1986, 69). En la misma línea, la institucionalista Christine Oliver (1992, 564) alega que los “problemas de desempeño” impulsan presiones políticas, sociales y funcionales hacia el cambio institucional, porque “generan serios cuestionamientos sobre la apropiación de la legitimidad” del status quo. Seo y Creed (2002) dicen por su parte que un proceso orientado a los problemas fuerza un giro reflectivo en la conciencia colectiva sobre el valor de los mecanismos existentes, lo cual es necesario para impulsar el cambio.

A la luz de estas y de otras perspectivas, creemos que los problemas obligan a los hacedores de política y a los aspirantes a reformadores a hacer preguntas sobre las maneras en que se pueden hacer las cosas, y a promover la búsqueda de alternativas que de verdad ofrezcan una solución (más que solo proporcionar nuevas maneras de hacer las cosas). Sparrow (2008) refleja esta óptica cuando plantea que aprehender adecuadamente la caracterización del problema es lo que puede desatar los esfuerzos que lo solucionarán. Más allá de esto, los problemas proporcionan un punto de partida para coordinar a agentes dispersos que de otro modo chocarían en el proceso de cambio. En este particular, las coaliciones son definidas como grupos de extraños compañeros de viaje que trabajan juntos para resolver problemas que comparten pero que no podrían resolver por su cuenta (Zakocs 2006; ver también Pires 2011).

Estos argumentos sugieren que los problemas proveen ventanas comunes a través de las cuales los agentes son obligados a examinar sus contextos, identificar cambios necesarios y explorar alternativas para dar con soluciones apropiadas. La idea de “ventanas de problema” viene del trabajo de Kingdon (1995) sobre los cambios de política. Las aplicaciones de su teoría de “flujos múltiples” plantean que la conciencia sobre los problemas incorpora temas a la agenda de cambio (Barzelay y Gallego 2006; Guldbrandsson y Fossum

2009, Ridde 2009). Ante problemas que no pueden seguir ignorando, los agentes a lo largo del espectro social y político se dan cuenta de las debilidades estructurales que no suelen considerar, y trabajan en equipo para resolverlas.

A partir de este pensamiento, creemos en asumir un enfoque orientado al problema ante cualquier iniciativa de reforma o política complejas, como el reto de capacidades de 1804 que encontramos frecuentemente en el campo del desarrollo (Andrews *et al.* 2015). No nos referimos solamente a identificar problemas al comienzo de una intervención. Decir que uno está identificando un problema no significa, por sí solo, que se sentirán los impactos que hacen falta para impulsar un cambio efectivo. De hecho, encontramos que muchos reformadores que dicen estar orientados al problema en realidad no lo están en absoluto. Ellos definen el problema como la falta de una solución preferida, más que como una deficiencia de desempeño, y su estrategia no tiene los medios para realmente atraer atención sobre la necesidad del cambio, proveer un punto de partida para construir una coalición, u ofrecer un destino de “norte verdadero” de “problema resuelto” que sirva de guía, motivación e inspiración para la acción. Por ejemplo, muchos donantes en Malawi siguen argumentando que el problema con la corrupción es que la ACB no funciona. Este tipo de definición del problema hace más estrecha la trampa de capacidad que hemos discutido en capítulos precedentes (aquella en la que los países terminan repitiendo las mismas reformas una y otra vez pero siguen fracasando) y lo más probable es que no genere el tipo de cambio conductual que los teóricos como Kingdon proponen. Esto, creemos nosotros, pasa porque esas definiciones del problema no cumplen con las características de un “buen problema” que motivan e impulsan el cambio:

- Un buen problema no puede ser ignorado e importa a los agentes clave del cambio
- Un buen problema puede ser desglosado en elementos causales que se pueden atender fácilmente
- Un buen problema permite respuestas reales, secuenciadas y estratégicas.

Construyendo problemas que importan

Nosotros defendemos un proceso orientado al problema porque provoca reflexiones, moviliza atención y promueve compromisos sobre asuntos específicos y sensibles al contexto. Para lograr estos impactos, sin embargo, pensamos que el problema focal debe reflejar una deficiencia de desempeño que no puede ser ignorada ni negada, y que importa a los agentes

de cambio. Pensemos, por ejemplo, en el tipo de planteamiento de problema que reuniría a un equipo capaz de alcanzar el Oeste de Estados Unidos en 1804, cuando ese reto era incierto y riesgoso, y significaba que los aventureros podían morir en el intento.

A veces hay que trabajar para confeccionar problemas que puedan motivar a esos grupos, y crear conciencia sobre las fallas que están todo el tiempo haciendo daño pero que son ignoradas o vistas como algo normal e inevitable (o demasiado difícil o riesgoso de corregir), como en efecto pasa con muchos de los desafíos que nos encontramos en temas de desarrollo y de gobierno en general. Estos retos se parecen a lo que Kingdon (1995) llama las “condiciones” de la que los agentes se quejan, pero que también aceptan, como un molesto dolor de cadera con el que uno aprende a vivir. Uno no hace nada para deshacerse de ese dolor, mientras sea una condición que uno puede tolerar. Pero el día en que te levantas y no puedes caminar, esa condición se convierte en un problema que exige tu atención y encuentras la fuerza para aceptar que necesitas un cambio (como una operación de cadera). De modo similar a este ejemplo, Kingdon advierte que muchas condiciones sociales, políticas y económicas tienen que ser política y socialmente construidas para que atraigan atención como “problemas” antes de que podamos esperar cualquier cambio verdadero. Creemos que algo parecido ocurre en la construcción de capacidades institucionales, donde las debilidades persisten por años y nunca generan la atención que requieren. El proceso de construcción involucra el crear visibilidad de las debilidades persistentes a través de “eventos de foco” espectaculares, como las crisis, el uso de indicadores estadísticos, o la manipulación del feedback sobre experiencias previas.

Este es el primer paso al hacer PDIA: construir problemas a partir de condiciones, atrayendo atención hacia la necesidad de cambio, e incorporando ese cambio en la agenda social, política y administrativa.

El proceso de construcción implica reunir a los agentes clave del cambio para hacerles cuatro preguntas: ¿cuál es el problema? ¿Por qué es importante? ¿A quién le importa? ¿Quién debe ocuparse más de esto? Y ¿cómo creamos más atención sobre este asunto? Es importante -tanto por principio como en la práctica- pensar en quiénes responden estas preguntas (y quiénes enmarcan el problema). En principio, uno debe estar al tanto de las dinámicas de poder a la hora de reunir a ciertos agentes y no a otros para hacer este trabajo, por ejemplo, e incluir a algunos que no tienen poder (y que potencialmente están más conscientes de los problemas). En la práctica, es vital asegurar que los agentes que puedan impulsar los pasos

siguientes en el proceso de cambio están realmente involucrados. Encontrar el balance entre estas tensiones requiere incorporar tanto agitadores (que por lo común no están entre quienes tienen poder) y tomadores de decisión (comúnmente con poder) en el proceso de construcción del problema. Es crucial que estos agentes sean todos parte del contexto en el que pensamos generar el cambio (de modo que este proceso no sea hecho por extraños sino que involucre a los que vayan a ser afectados directamente por el cambio).

Las respuestas a esas cuatro preguntas deben estar sustentadas por evidencia todo el tiempo, para convencer a los agentes de su validez y darle al grupo el poder de tener un planteamiento del problema que los demás percibirán como apremiante. Daremos ejemplos reales de esto en el capítulo próximo, pero el que sigue puede ayudar a ilustrar la puesta en práctica de este principio:

Una aspirante a reformadora en Malawi está preocupada por el futuro de la Oficina Anticorrupción de ese país, por lo que trata de convencer a otros de que hace falta una reforma seria, que se enfoque en mejorar la “solución preferida” y crear una mejor ACB (un ejemplo del “redoblar esfuerzos” que mencionamos antes). Algunos podrán alegar, sin embargo, que la ACB apenas está empezando, y que un día funcionará correctamente. Otros pueden decir que la corrupción ha estado siempre ahí y que es demasiado difícil de enfrentar políticamente. En atención a esto, nuestra reformadora podría reconocer la necesidad de convertir una condición en un problema, a través de la construcción de problemas. Ella necesitaría entonces reunir, para empezar, un pequeño grupo de agitadores y de tomadores de decisiones, y hacerles las preguntas que mencionamos arriba. Imaginemos el tipo de conversaciones que podrían venir, y cómo esto podría traer foco a la agenda de cambios:

- “El problema es que la ACB no enfrenta la corrupción adecuadamente”.
- *¿Por qué esto importa?* “Porque todavía hay mucha corrupción en el gobierno, lo cual podemos ver en varios indicadores”.
- *¿Por qué esto importa?* “Porque la corrupción nos hace perder dinero, lo que podemos estimar usando data básica de reportes financieros”.
- *¿Por qué esto importa?* “Porque el dinero que se pierde lleva a reducir servicios, lo cual se refleja en varios sectores, incluyendo la educación, la salud y el agua”.

- *Ahora tenemos una definición del problema que se refiere a una verdadera deficiencia de desempeño que no puede ser ignorada y que pensamos que importa a los agentes clave de cambio.*
- *¿A quién le importa?* “A todos los que reciben estos servicios, incluyendo ciudadanos y políticos que se supone deben representarlos. Estos son los agentes clave de cambio, especialmente a nivel local”.
- *¿Quién debe preocuparse más?* “Los tomadores de decisión clave dentro del gobierno, como el ministro de Finanzas y los funcionarios locales de presupuesto y política”.
- *¿Cómo creamos más atención sobre este asunto?* “Proporcionando data que muestre la pérdida de dinero a causa de la corrupción, y cómo esto se traduce en las debilidades en la prestación de servicios. Esta data puede incluir estadísticas de desabastecimiento en clínicas, o acceso a los libros de texto en las escuelas, y podría ser provista por distintos electorados para convencer a los políticos de que deben ocuparse”.

Esta construcción del problema nos ayuda a alejarnos de la definición del problema como la falta de una “solución preferida”. Más bien, esta clase de conversación enfoca a los aspirantes a reformadores en las fallas en la provisión de servicios que se derivan de la corrupción, lo cual es un problema funcional de desempeño del que probablemente muchos agentes querrán ocuparse, y que por tanto podrá movilizar atención y esfuerzo para encarar las debilidades más perjudiciales en las capacidades institucionales. Comparemos esto con hablar sobre el problema de una ACB que falla, que fue donde empezó nuestra aspirante a reformadora: algo que no importaría a muchos agentes y que tal vez no ocasionará más que un ajuste técnico a una condición de esa naturaleza, lo que sería como quedarnos con un bastón para seguir aguantando el dolor de cadera en vez de resolverlo con una operación quirúrgica: es una ayuda que se puede aceptar, pero que perpetúa el problema, en lugar de forzarnos a resolverlo.

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

Podemos ver la importancia de este tipo de ejercicio de construcción en el ejemplo de la reforma presupuestaria en Suecia¹:

Algunos técnicos del ministerio de Finanzas habían tratado de introducir reformas técnicas desde los años 60, tratando de mejorar el manejo de los dineros públicos, clarificar las relaciones entre los gobiernos locales y el gobierno central, y disciplinar los procesos de ejecución de políticas para contener el crecimiento en compromisos financieros. Intentaron con muchas mejores prácticas internacionales entre los años 60 y 80, distintos tipos de reformas contables, reformas intergubernamentales y gerencia por objetivos. Casi nada de esto resultó, y a principios de los años 90 Suecia seguía careciendo de los elementos fundamentales de un sistema moderno de presupuesto, contabilidad o gerencia (incluyendo un calendario coherente de presupuestos, las responsabilidades del ministerio de Finanzas en cuanto a gastos, un sistema contable compartido, entre otros).

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

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

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

reformas más profundas en el sistema de presupuesto. Se pusieron a trabajar con un reconocido economista alemán para mostrar que Suecia tenía la segunda puntuación más baja en un índice muy importante de capacidades de sistemas presupuestarios, con lo que probaban que tenían “un problema”. Aparte de esto, ayudaron a los tomadores de decisión a entender los estudios académicos que mostraban que los países con altas puntuaciones en este índice tenían más capacidades para controlar el gasto (y para evitar los déficits). Esto ayudó a esos tomadores de decisiones a ver “por qué el problema era importante”, al asociar la debilidad de los sistemas con los dolorosos déficits que Suecia estaba sufriendo. Concentraron sus esfuerzos en los parlamentarios, porque sabían que era agentes cuyo apoyo necesitaban para lograr el cambio. Eventualmente, estos agentes (y otros más) empezaron a preocuparse más, y a ver las condiciones como problemas, y el proceso de reforma se llenó de un sentido de urgencia que permitió que los cambios se dieran.

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

- Un país, llamémoslo Nostria, estaba luchando para manejar el desbalance entre la oferta y la demanda de justicia, lo cual se manifestaba en una enorme demora en los casos. El país carecía de las capacidades para resolver estos retrasos, y en particular para destinar recursos públicos donde la demanda era mayor. Los donantes habían apoyado un proyecto de creación de un sistema de gerencia de casos que podía ayudar a elevar esas capacidades, pero al cabo de cinco años el proyecto no había producido ningún resultado. Parte de la razón era que la reforma había sido enmarcada como la atención de una condición técnica (“no tenemos un sistema para gerenciar los casos”) que no movilizaba atención o involucramiento suficientes a lo largo de una gran porción de agentes afectados cuyo respaldo era necesario para la reforma. No obstante, un pequeño grupo de estos agentes seguía estando comprometido con la reforma luego de esta experiencia, y trató de reencender el proyecto del sistema de gerencia de casos. Ante la falta de entusiasmo entre otros agentes, empezaron a construir el problema como sugerimos hacerlo aquí, preguntándose por qué la falta de un sistema era relevante, a quién le importaba eso, y cómo podían hacer para que más

gente se sintiera afectada. El proceso fue interesante, y fue algo como “el sistema importa porque no podemos determinar dónde necesitamos nuevos recursos (jueces, edificios, fiscales y más) sin ese sistema”; “esto importa porque no podemos crear requerimientos de presupuesto efectivos sin saber qué debemos pedir (y sin poder respaldar esos requerimientos con evidencia real)”; “esto importa porque nunca tenemos el dinero que hace falta para administrar justicia, y nuestros requerimientos de presupuesto son rechazados constantemente”. Esta caracterización se reflejó en un problema de desempeño -más que en una condición técnica- y fue percibida por un número de agentes involucrados en la administración de justicia. Esto podía enmarcarse usando data real (que mostrara las brechas entre requerimientos de presupuesto y destino de los recursos) y narrativas personales (en las que las agencias reflexionaban sobre la frustración que causaba estar pidiendo constantemente fondos que nunca eran otorgados). En ese sentido, el equipo de reformas halló que este marco era muy efectivo para incorporar a agentes importantes al proceso, y para ganar apoyo para emprender el cambio.

- Otro gobierno, en un país que llamaremos Mantio, había estado tratando de fortalecer sus capacidades para apoyar el desarrollo del sector privado. Un pequeño grupo en el ministerio de Industria estaba concentrado en energizar un sector específico de la economía que no estaba dando buenos resultados, e identificó la necesidad de mejorar el clima de negocios que experimentaban las empresas de ese ámbito. El grupo hizo énfasis en políticas dirigidas a mejorar los indicadores de la salud de los negocios en ese sector (aligerando varios tipos de cargas regulatorias), una iniciativa que fue bastante difícil, en parte porque el grupo no tenía autoridad sobre muchas de las regulaciones que estaba tratando de cambiar, y que dependían de ministerios como Finanzas y Tierras, así como de varias oficinas municipales. Estas otras agencias no eran parte del proyecto de reformas, y no veían la necesidad de cambiar la regulación. En esencia, aceptaban el pobre desempeño del sector como una condición, y no algo que requiriera mayor atención, al menos no de parte de ellos. Los que querían hacer reformas en el ministerio de Industria iniciaron un proceso de construcción del problema para corregir esta situación. Comenzaron por identificar el problema como “malos indicadores de negocios por culpa de regulación ineficiente”. Cuando probaron por qué esto era importante, sin embargo, empezaron a generar nuevas ideas: “Las empresas no pueden crecer en este ambiente, si no pueden crecer no

obtendremos suficientes empleos ni exportaciones, y empleos y exportaciones es algo que necesitamos mucho”. Se les pidió a los miembros del grupo proporcionar data que mostrara la brecha entre el nivel de empleo que ellos pensaban que ese sector debía tener, y el nivel que existía en ese momento. Esta data fue luego utilizada para convencer a los ministros y administradores de alto nivel de la relevancia del problema. Al construirlo de esta manera, lograron que los agentes apoyaran el cambio, el cual se aceleró y profundizó en los meses siguientes.

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

Hemos visto evidencia al respecto en la manera en que el problema del presupuesto se construyó en la Suecia de los años 90. El grupo de funcionarios que lideró esta construcción no dejó a los tomadores de decisiones solos ante la desoladora situación de tener un sistema propenso a los déficits. Usaron la data que habían desarrollado para mostrar que mientras Suecia se parecía a Grecia e Italia en ese momento (y compartía con estos países la dificultad

para controlar el gasto), las reformas podían ayudar a Suecia a producir sistemas como los que había en otras partes de Europa donde los déficits estaban bajo control. Esto les permitió confeccionar una meta aspiracional de “problema resuelto”, en la que el país ya no tendría un déficit de 11 % del PIB sino que más bien disfrutaría de déficit bajos o incluso superávits. Este mensaje no disminuyó la sensación de urgencia del problema, sino que la insufló con esperanza y con una visión. Los constructos similares que proponen una visión del “problema resuelto” fueron vitales en los dos ejemplos que discutimos arriba:

- El grupo de la reforma judicial de Noruega estaba realmente abrumado por la magnitud del problema que enfrentaba, acceder y organizar la data de casos. Esa aprehensión que sentían también estaba relacionada con el historial de fracasos del proyecto. Pero la superaron, al menos en parte, cuando se les pidió construir una visión del problema una vez resuelto. Eso llevó a una discusión positiva, en la que el grupo identificó exactamente los tipos de data que pasarían a estar disponibles, se dio cuenta de cómo esa data ayudaría a determinar cuáles recursos harían falta, y terminó explicando cómo podrían mejorar en sus requerimientos de fondos. Finalmente, terminaron produciendo estimados de cómo sus presupuestos se ampliarían gracias a este trabajo, y por consiguiente cuántos casos podrían resolverse cada año. Esta medida de “problema resuelto” se convirtió en lo que algunos gurús del liderazgo llamarían una meta con “norte verdadero” para el grupo: fundacional, motivacional, y dotada de una medida precisa del éxito.
- Los funcionarios de Mantio también dieron balance a su construcción del problema con la imagen de cómo sería éste una vez resuelto. Esto lo hicieron al estimar cuántos de los empleos que les faltaban podrían ser generados por este sector de bajo desempeño que estaban estudiando, en seis meses, en un año, y en un horizonte temporal más lejano, en caso de que las reformas tuvieran éxito. Estos estimados les permitieron identificar un rango de creación posible de nuevos puestos de trabajo. Era la primera vez que algunos miembros del equipo realmente veían cómo su labor podía impactar algo tan significativo como el empleo, dado que siempre habían visto su trabajo como algo administrativo, burocrático. Por tanto resultó inspirador, les inyectó entusiasmo y le dio un propósito a su ejercicio. Esta visión de problema resuelto fue también crucial para obtener apoyo de políticos que ya estaban motivados en cuanto a un proceso orientado al problema, pero que necesitaban una visión positiva para enmarcar la iniciativa.

Hemos encontrado que muchos esfuerzos de construcción de capacidad institucional no elaboran los problemas de esta manera. En estas iniciativas se parte de la premisa de que los problemas son aceptados y que atraerán atención, y también se asume que quienes trabajan en su contexto tienen una visión de problema resuelto. Esta premisa a veces resulta ser incorrecta, sin embargo, y los agentes del ámbito correspondiente tienen baja motivación o no están de acuerdo con lo que deberían hacer. Este factor contribuye a menudo en el fracaso a la hora de obtener y mantener el apoyo al cambio, o de provocar la reflexión necesaria para manejar retos muy difíciles. Sabiendo esto, siempre debemos tomarnos unos minutos para construir un problema a partir uno o más de los retos que enumeramos en nuestro papel de trabajo anterior, sobre los desafíos 2015 y 1804. Usa la Tabla 1 como guía para este proceso. Sugerimos que hagas primero el ejercicio por tu cuenta, y que luego le pidas a algún compañero que lo haga contigo. Este ejercicio tal vez desencadene un hallazgo creativo que los ayudará a todos a entender con qué están lidiando. Buena suerte.

Tabla 1. Construyendo un problema con tu desafío 1804

<p>¿Cuál es el problema? (¿Cómo lo medirías, cómo contarías historias sobre este problema?)</p>	
<p>¿Por qué este problema es importante? (¿Cómo lo medirías, cómo contarías historias sobre este problema?)</p>	
<p>¿Por qué este problema es importante? (¿Cómo lo medirías, cómo contarías historias sobre este problema?)</p> <ul style="list-style-type: none"> • Haz esta pregunta hasta que llegues al punto en el que en efecto puedes responder las preguntas siguientes, con más nombres que el tuyo 	
<p>¿A quién le importa? (En otras palabras, ¿a quién concierne, aparte de mí?)</p>	
<p>¿Quién debe ocuparse más?</p>	
<p>¿Cómo hago para que ellos le presten más atención?</p>	
<p>¿Cómo luciría el problema cuando esté resuelto? ¿Podemos pensar en cuál sería nuestro progreso en un año o en 6 meses?</p>	

Un problema deconstruido es un problema manejable

Los procesos de cambio que empiezan con esta clase de construcciones del problema muy probablemente generen preguntas inmediatas sobre cuáles soluciones emplear. Esto puede ser

difícil de responder, dado que los problemas son complejos y que las soluciones “correctas” no son fáciles de identificar. Los reformadores pueden quedarse atascados en este punto, a causa de la naturaleza inmanejable del problema, que a menudo es demasiado grande y espinoso para siquiera hacerse una idea sobre él. Esto puede llevar a que se ejerza presión por aplicar soluciones de mejores prácticas preferidas, que los reformadores saben que no construirán capacidades, pero al menos son algo que ofrecer. Nuestra reformadora en Malawi podría todavía clamar por una ACB más fuerte como solución al problema, por ejemplo.

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

Proponemos usar herramientas como la técnica de los 5 Porqués y los diagramas de espinazo de pescado en esas deconstrucciones. Estos recursos vienen de la teoría de procesos de producción, especialmente de la experiencia de Toyota (Ohno 1988; Liker 2004). Toyota usa esas herramientas para escudriñar los problemas que surgen en la manufactura de automóviles, para asegurar que cada correctivo atienda las raíces de los problemas y permitir a las instalaciones de producción introducir soluciones sustentables (mientras mitigan el riesgo de recurrencia del problema). Así es como la corporación Toyota construye capacidades reales: los equipos aprenden a encontrar un problema, a desarmarlo para estudiarlo, a resolver las causas raíz, y a instalar las soluciones de manera que el problema no se vuelva a presentar. Esas herramientas demandan a los involucrados en la construcción de capacidades institucionales a preguntarse, una y otra vez, por qué ese problema es ocasionado, y luego a diagramar las respuestas de modo que revelen sus causas raíz. De esta

manera se puede detectar muchas causas raíz y hacerse preguntas sobre cada una de ellas, en profundidad. En la Tabla 2 podemos ver cómo esto enfoca la corrupción en Malawi como un problema de prestación de servicios (que se refleja en solo tres líneas potenciales de respuestas a las preguntas sobre los porqués).

Tabla 2. Ejemplo de 5 Porqués en acción

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

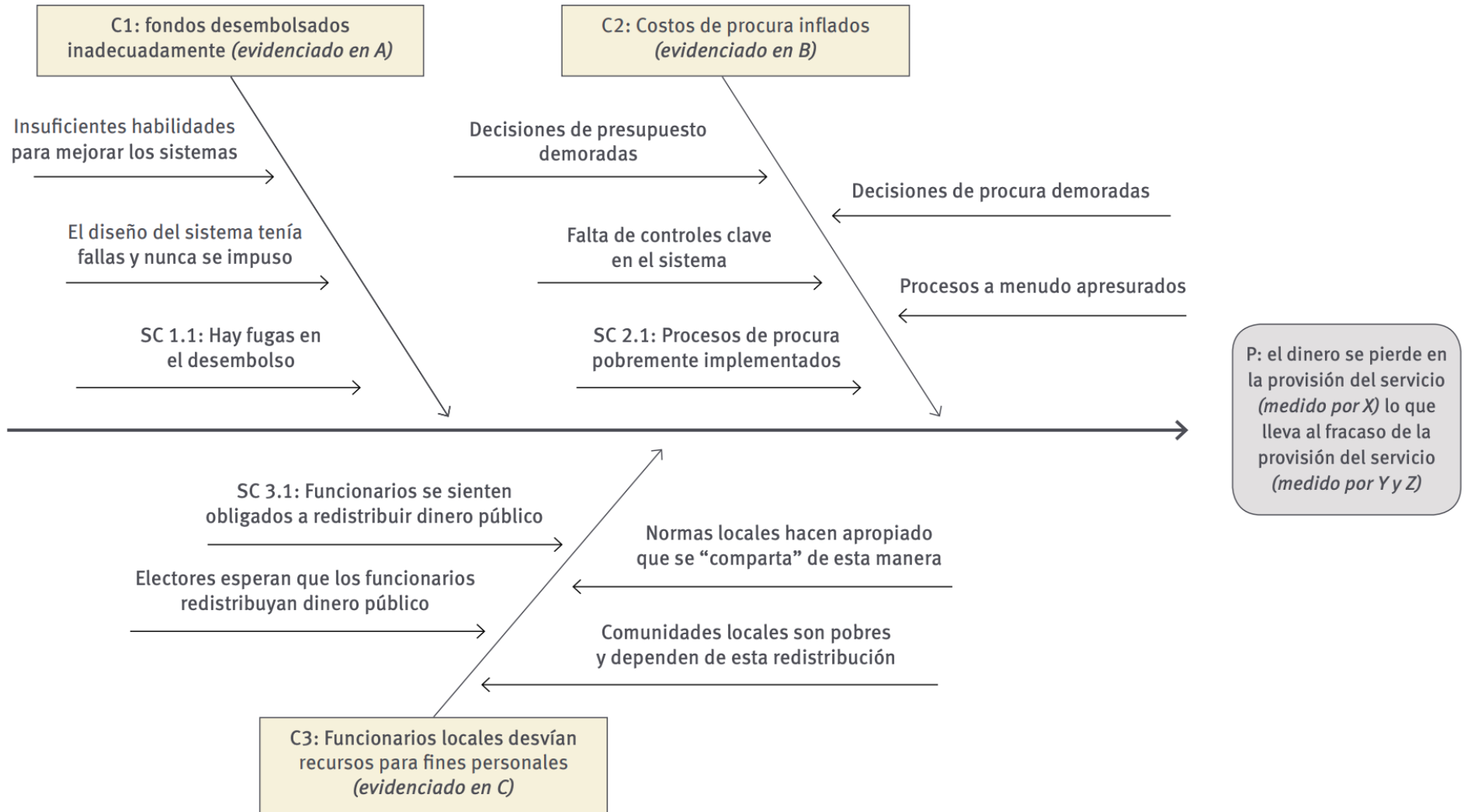
Fuente: Ejemplo de los autores, a efectos de demostración.

La discusión encapsulada en la Tabla 2 es solo parcial, naturalmente. Uno podría esperar que salgan muchas respuestas ante la pregunta central, ¿por qué se está perdiendo dinero en la prestación de servicios? Estas ramas de dimensiones causales pueden iluminar fallas de procesos, interferencia política en el flujo del dinero, y más. Cada rama se puede desmenuzar en una variedad de sub-causas, todas merecedoras de atención si queremos subir de nivel en capacidades y hacer un cambio exitoso. Distintos agentes pueden iniciar distintas líneas de pensamiento, lo que llevará a una deconstrucción del problema más robusta, que es lo que pasa cuando trabajamos en grupos en lugar de hacer este ejercicio en solitario. Nosotros creemos en tener tantas líneas de pensamiento como el grupo quiera ofrecer, y en retar a quienes sugieren nuevas causas y subcausas a que traigan evidencia que sustenten el que eso sea incluido. Por ejemplo, uno puede preguntar si hay evidencia que muestre que los costos de procura estén inflados y por tanto contribuyen con que haya fugas de recursos. Eso permite alimentar la dimensión del problema, lo cual es necesario para convencer a otros de la atención que requiere. Nosotros sin embargo recomendamos no excluir prematuramente ningún asunto causal porque nos parezca que no tiene sentido o que carece de evidencia. Esto no es un ejercicio académico, sino práctico, designado para ver el problema de la manera más descarnada que sea posible. Si las causas que se proponen parecen difíciles de defender, podemos incluirlas con un asterisco, que sugiera que necesitan más evidencia, y tenerlas en mente porque luego pueden terminar siendo importantes.

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

solución verdadera para grandes problemas viene de hecho en la forma de muchas pequeñas soluciones a las muchas, diversas dimensiones causales del asunto.

Gráfico 1. Deconstruyendo problemas complejos con diagramas Ishikawa



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

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

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

organizaciones usaban software estadístico diferente que limitaba el potencial de compartir los datos). Eventualmente, al cabo de unos pocos días, el equipo identificó un número de ramales causales sobre los cuales ya podían empezar a pensar en acciones. Pudieron ver que no había una solución única para el problema en su conjunto, además, y por tanto el sistema de gerencia de casos que querían instalar inicialmente demostraba no ser una panacea.

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

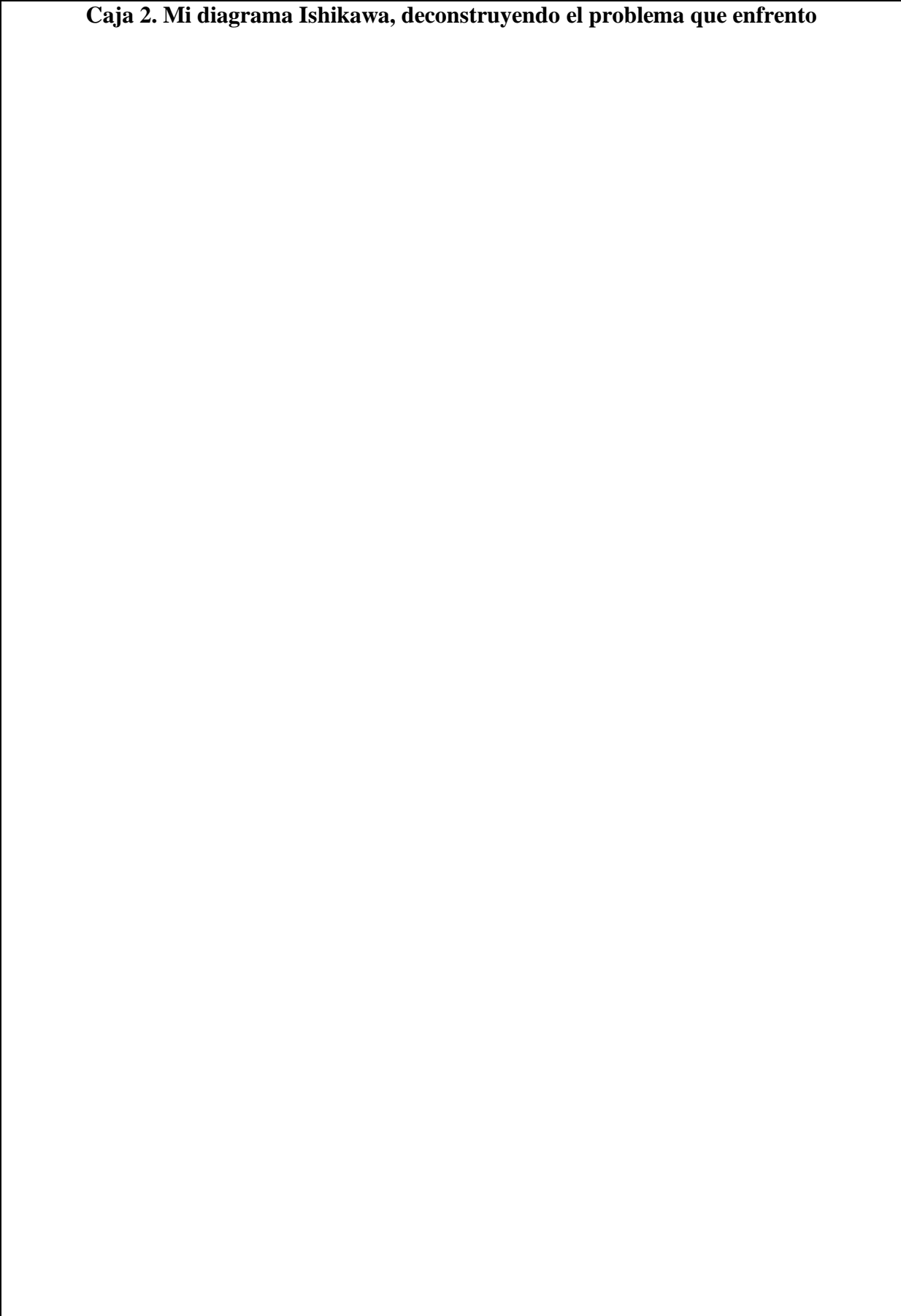
Pensamos que este tipo de deconstrucción del problema es tanto iluminadora como empoderadora. Obliga a quienes quieren hacer reformas y a los hacedores de política a hacer preguntas sobre un problema que a menudo creen que ya entienden totalmente. Esto lleva a menudo a una comprensión diferente y más precisa de ese asunto. Más allá de esto, el proceso de deconstrucción ayuda a los aspirantes a reformadores a romper el problema en partes más pequeñas y manejables, lo cual puede mostrarles dónde puede comenzar una reforma a corto plazo y conducirlos al pensamiento práctico sobre esto, justamente el tipo de pensamiento en el que no se suele avanzar cuando se contempla un problema agobiante en su totalidad.

Nosotros no pretendemos que nos creas a pies juntillas. El valor de este enfoque se aprecia más cuando uno usa estas herramientas en un contexto específico. En este sentido, te

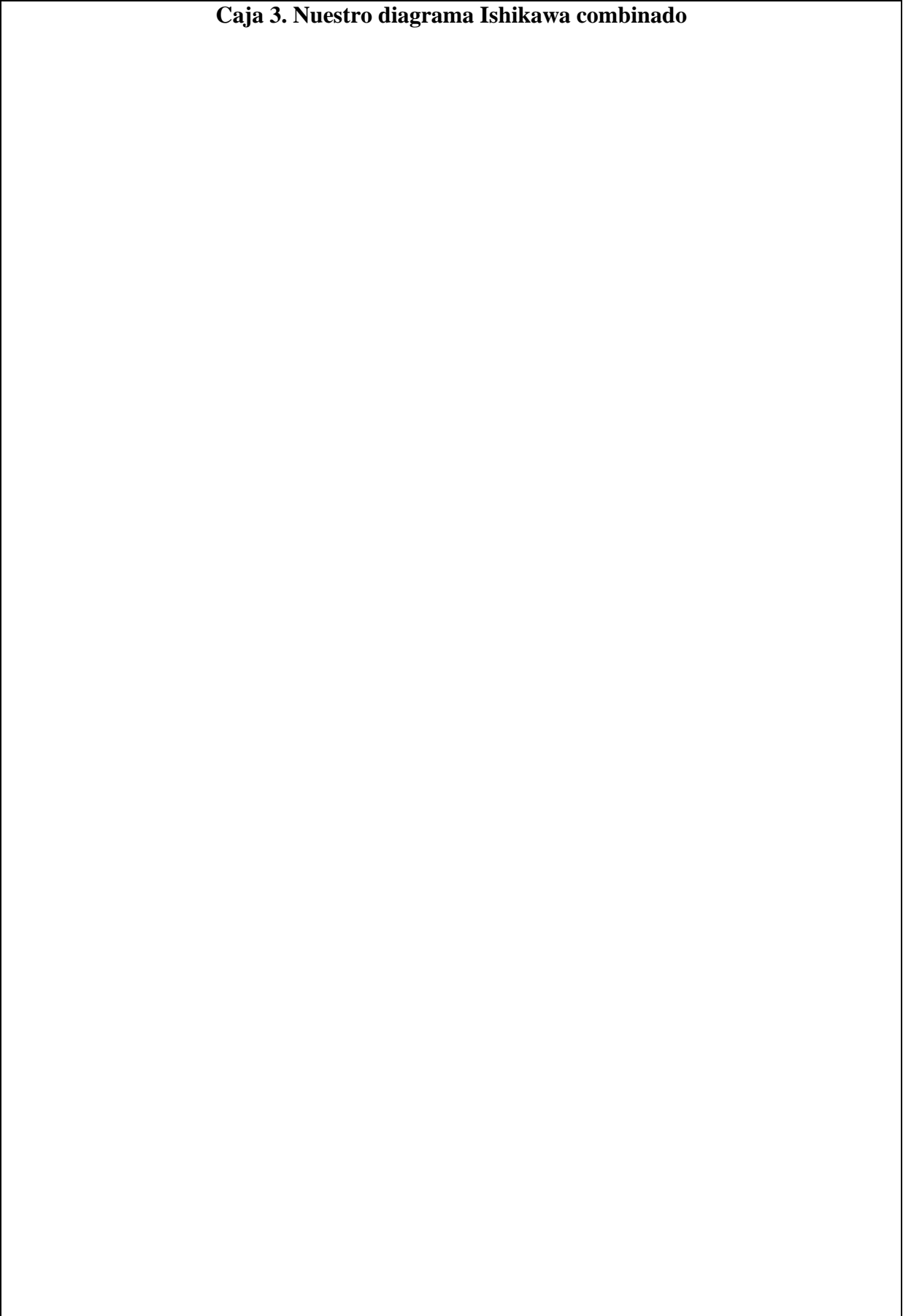
invitamos a que hagas un ejercicio básico de deconstrucción de tu desafío de 1804 (discutido en la Tabla 1). De nuevo, proponemos que trabajes por tu cuenta primero, y luego pases por un proceso de 5 Porqués para identificar cuantas causas y subcausas puedas, en la página en blanco a continuación (dispón de toda la página de la Caja 1 para esto). Luego, construye tu diagrama de espinazo de pescado, mostrando las ramas causales (en el espacio Caja 2). Haz que los colegas afectados lo hagan también, y luego júntense para comparar sus respectivas notas. Traten de construir un diagrama de espinazo entre todos, aprendiendo de las ideas de cada quien y elaborando una narrativa más completa del problema que cualquier cosa que hayan tenido al comienzo (Caja 3).

Caja 1. Mi hoja de 5 Porqués

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

A large empty rectangular box with a thin black border, intended for drawing an Ishikawa (fishbone) diagram. The box is currently blank.

Caja 3. Nuestro diagrama Ishikawa combinado



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

Las secuencias orientadas al problema ordenan el involucramiento

La deconstrucción provee las bases para secuenciar el proceso de cambio con una orientación al problema. Con secuenciar nos referimos a establecer las etapas y los momentos de intervención e involucramiento. Esto es muy importante en el proceso de desarrollo: una secuencia efectiva es clave cuando hacemos PDIA. Si fallamos en eso, en los principios y en la práctica, corremos el riesgo de asumir demasiadas cargas antes de tiempo (cuando las demandas de cambio son introducidas antes de que puedan ser realmente manejadas por un país o una organización). La mayoría de las decisiones de secuenciación en la comunidad del desarrollo están basadas en soluciones, sin embargo, e implican la introducción de políticas o prácticas ya especificadas (a veces de manera isomórfica). Ese enfoque no se pregunta si esas intervenciones se ocupan del problema, ni si esa costumbre de “primero lo primero” con que se inician esas intervenciones es al menos posible en el contexto donde queremos producir el cambio, o si eso que se supone debe hacerse primero vale en distintos contextos (Andrews 2006).

Por el contrario, la secuenciación orientada al problema produce un orden para el involucramiento que se basa en un enfoque progresivo para atender los problemas, según las oportunidades y las restricciones de su contexto.

El enfoque básico para hacer esto comienza con reconocer que la mayoría de los problemas deconstruidos toman la forma de meta problemas (con muchas dimensiones y muchos problemas que juntos forman el gran problema). Resolverlos requiere entonces múltiples intervenciones, y demanda por tanto múltiples puntos de acceso. Cada causa y subcausa es esencialmente un punto de involucramiento separado, aunque conectado, y cada dimensión causal ofrece distintas oportunidades de cambio. A esto nosotros lo llamamos “espacio de cambio”, aunque otros autores prefieren llamarlo “preparación”. El espacio de cambio es contingente de factores contextuales que comúnmente influyen en el éxito de las políticas o las reformas, dando forma a lo que podemos hacer, y al cómo podemos hacerlo.

Estos factores han sido abundantemente tratados en la literatura reciente sobre desarrollo liderado localmente y con política inteligente (Booth) y en la investigación de Brian Levy sobre “trabajar a contrapelo” (Levy 2013). Hemos simplificado las observaciones de ese trabajo en una heurística que los reformadores pueden usar para valerse de su espacio de cambio en cualquier área de dimensión causal. Esta heurística no pretende ser una aproximación científica para evaluar la preparación para el cambio, pero genera un conjunto de importantes preguntas que los reformadores pueden formular para saber dónde empezar a involucrarse y qué tipos de actividades intentar. La heurística señala tres factores clave que influyen en la oportunidad para el cambio: autoridad, aceptación y habilidad (Andrews 2008; Andrews *et al.* 2010):

- La autoridad es el apoyo que necesitamos para efectuar un cambio de política o de reforma o construir capacidad institucional (política, legal, organizacional y personal). Algunos cambios necesitan más autoridad que otros, y siempre vale la pena evaluar cuánta autoridad tenemos en las manos, así como cuánta nos hace falta.
- La aceptación tiene que ver con la medida en la cual aquellos que serán afectados por el cambio de política o por la reforma acepten la necesidad y las implicaciones de ese cambio. Distintos tipos de transformaciones requieren distintos niveles de aceptación entre grupos estrechos o amplios, y en distintas profundidades, y la clave es reconocer cuál aceptación ya existe y cuánta más debemos construir para promover el cambio.
- La habilidad se enfoca en el lado práctico de la reforma o el cambio de política, así como en las necesidades de tiempo, dinero, habilidades y otros recursos para iniciar cualquier tipo de intervención. Como en las otras dos dimensiones de autoridad y aceptación, hay que saber aquí cuáles habilidades tenemos y cuáles tenemos que adquirir o reclutar.

A estas preguntas nos enfrentamos con un rigor que varía con el contexto y la disponibilidad de evidencia en el estatus de cada factor triple A. Al nivel más elemental, preguntaremos por cada ramal subcausal cómo es el ambiente de autorización y de dónde puede venir la autoridad para intervenir, de quién necesitamos aceptación para avanzar, y qué tipo de habilidades necesitamos para lograr verdaderos progresos. Esto nos lleva a una discusión descriptiva en la que los aspirantes a reformadores y los hacedores de política están obligados a reflexiones sobre los factores contextuales que terminan dando forma a lo que es posible. En esta discusión pueden usarse varias herramientas, como lo muestra el sencillo ejemplo de la Tabla 7.3. Estructuramos entonces la conversación a partir de estos factores y pedimos

estimaciones sobre la autoridad, la aceptación y las habilidades con que contamos. Este tipo de discusión puede ser novedoso para muchos, y los estimados resultantes rara vez están bien sustentados. De hecho, esto pasa por asumir cómo pueden comportarse los demás, lo cual es parte de hacer reformas y políticas complejas, donde siempre estamos lidiando con la incertidumbre y la opacidad y no sabemos en verdad todo lo que lo necesitamos saber. La meta es tener los mejores estimados posibles, del modo más transparente que se pueda, de manera que nos permitamos aprender progresivamente sobre el contexto e ir convirtiendo la incertidumbre en conocimiento más claro. En este sentido, tratamos de registrar estas premisas de la manera más efectiva en que podemos en la Tabla 3, para ayudar a la discusión.

Tabla 3. Un análisis AAH básico del espacio de cambio

	Preguntas que nos ayudan a pensar en el espacio real de cambio en nuestro contexto	Estimación de AAA (baja, media, grande)	Premisas
Autoridad para involucrarse	<p>Quién tiene la autoridad para involucrarse:</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Es legal? ¿Es procedimental? Es informal? <p>¿Cuáles de los autorizadores pueden apoyar ahora el involucramiento?</p> <p>¿Cuáles no lo harían ahora?</p> <p>En general, ¿cuánta autoridad creen que tienen, y dónde están las brechas?</p>		
Aceptación	<p>¿Cuáles agentes (personas, organizaciones) tienen interés en este trabajo?</p> <ul style="list-style-type: none"> • Para cada agente, en una escala del 1 al 10, piensen cuán dispuestos están a apoyar el involucramiento. • Para cada agente, en una escala del 1 al 10, piensen cuánta influencia podría tener sobre el involucramiento. • ¿Cuál proporción de agentes con fuerte aceptación tienen (con más de 5 en ambos estimados)? • ¿Cuál proporción de agentes con baja aceptación tienen (con más de 5 en ambos estimados)? <p>En general, ¿cuánta aceptación creen que tienen, y dónde están las brechas?</p>		
Habilidad	<p>¿Cuál es tu habilidad personal?</p> <ul style="list-style-type: none"> • ¿Cuáles son los agentes clave (el grupo más pequeño) con los que deben trabajar para iniciar el involucramiento? • ¿Cuánto tiempo necesitarían de estos agentes? • ¿Cuál es tu habilidad para los recursos? • ¿Cuánto dinero necesitan? • ¿Cuáles otros recursos necesitan para el involucramiento? <p>En general, ¿cuánta habilidad creen que tienen para iniciar el involucramiento, y dónde están las brechas?</p>		

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

Gráfico 2. Visualizando el espacio de cambio

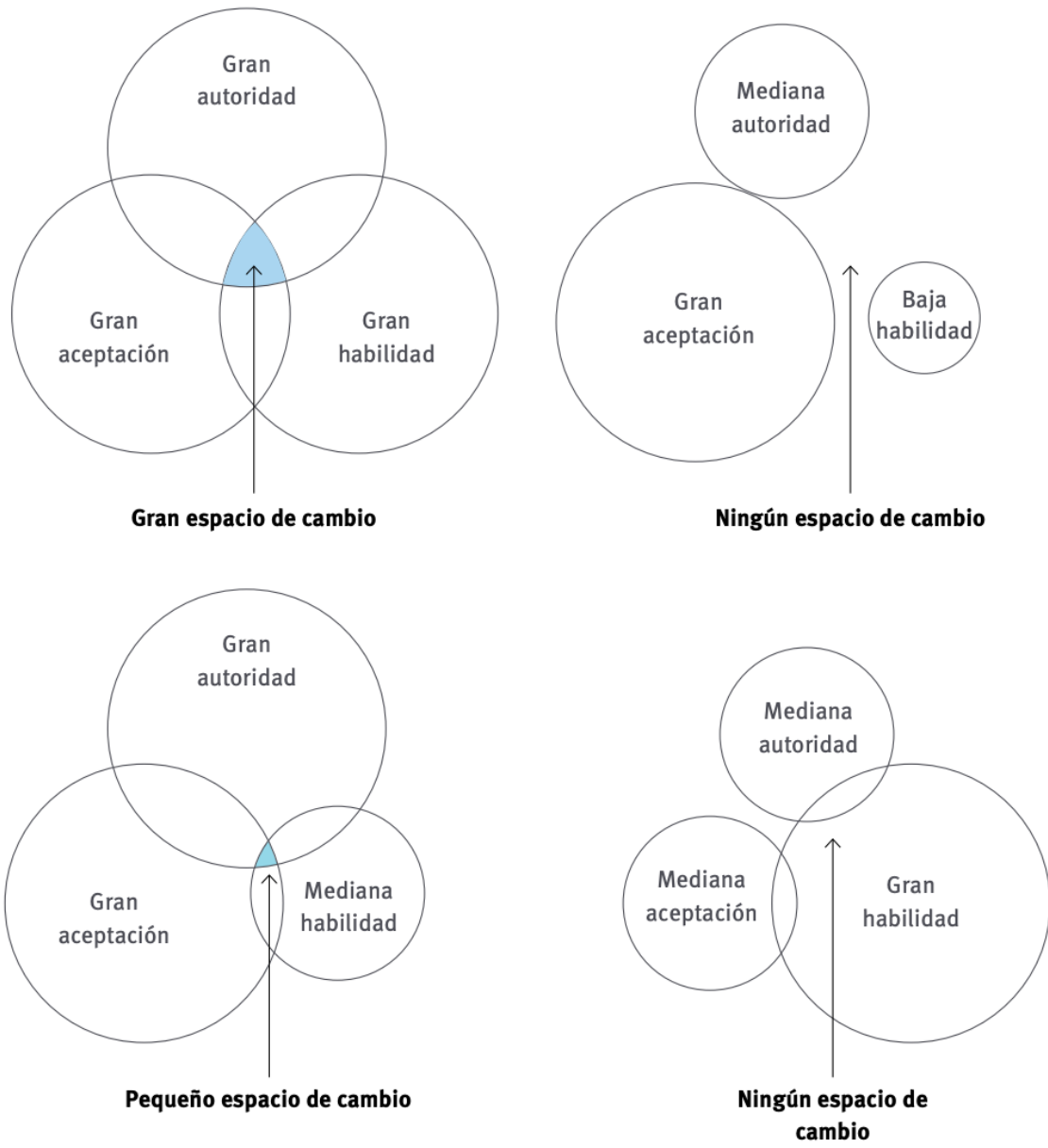
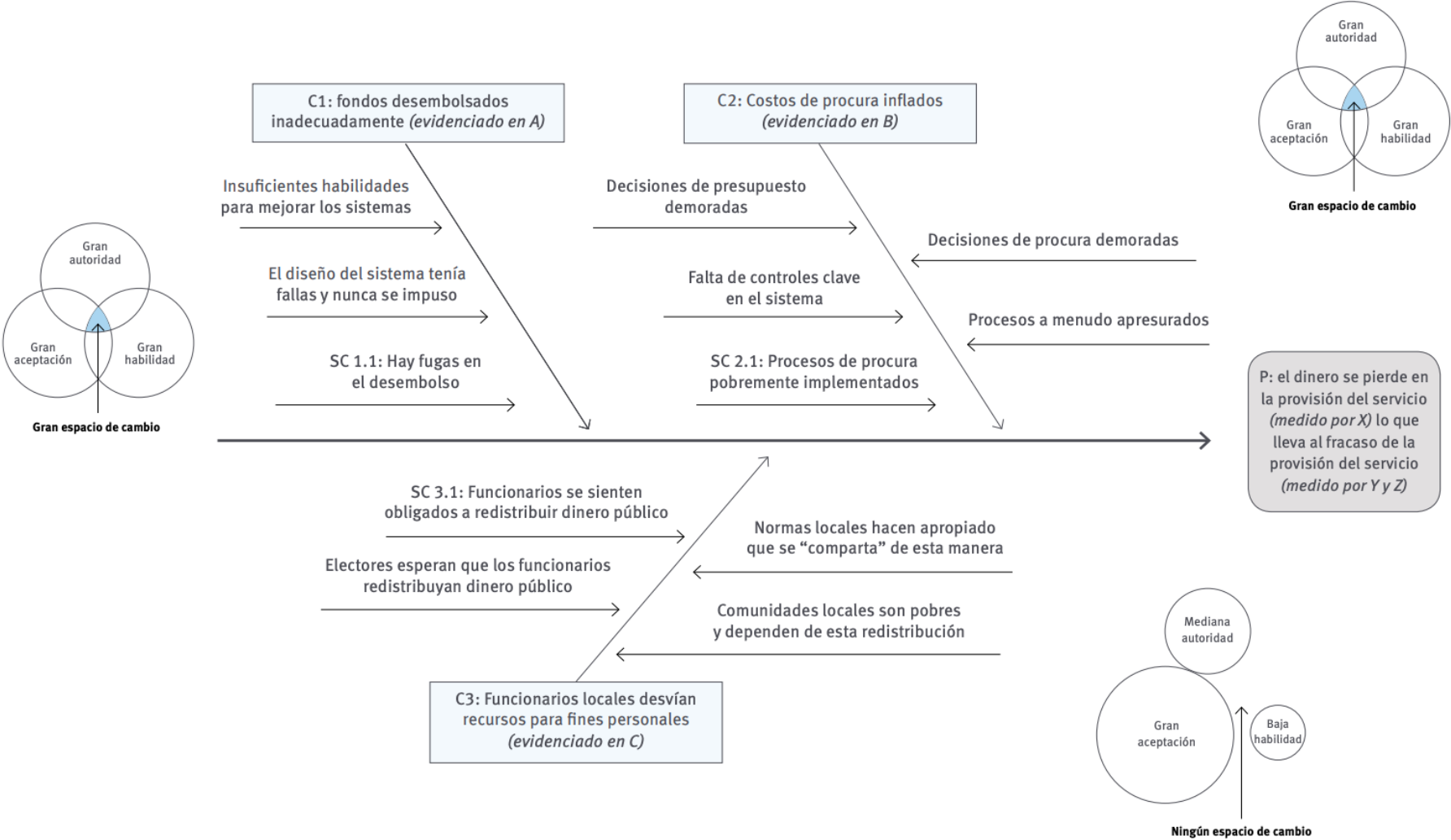


Gráfico 3. Examinando el espacio de cambio en las distintas ramas causales y sub-causales de un problema



Los reformadores probablemente encontrarán menos espacio de cambio en otras áreas de subcausas, sin embargo, donde hay brechas en uno o más de los factores de autoridad, aceptación y habilidad. Puede que surjan preguntas sobre la autoridad y la habilidad para enfrentar las subcausas cruciales en la rama 3, por ejemplo (como podemos ver en la mano derecha del diagrama Venn del Gráfico 2 y en el diagrama Venn aplicado en el Gráfico 3), donde es más difícil involucrarse en las sub-dimensiones: los funcionarios se sienten obligados a redistribuir dinero; los electorados esperan de los funcionarios que repartan dinero; las normas locales hacen apropiado compartir dinero de esta forma. Este tipo de observación no debe llevar a los reformadores a abandonar el área de reforma o de involucramiento de política. Más bien, apunta a la necesidad de emprender acciones tempranas para preparar el espacio de cambio ante involucramientos más ambiciosos en una segunda o tercera fase. Esto puede incluir iniciativas para sensibilizar a las comunidades locales sobre los costos del clientelismo local, o establecer coaliciones entre concejales y funcionarios en los lugares correctos en esas áreas, antes de introducir en el espacio algo nuevo, sea una idea, una política o un proceso. Hacer crecer el espacio de cambio ya es por sí mismo un involucramiento clave en el proceso de reforma, que implica actividades específicas que deben ser bien pensadas y bien presentadas.

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

Aprendimos sobre este tipo de secuenciaciones cuando vimos casos como el de la reforma presupuestaria en Suecia, en los años 90. Aunque en esa ocasión los reformadores no estaban usando las mismas herramientas o enfoques que nosotros recomendamos (no examinaron la situación según la AAH, por ejemplo), ciertamente usaron una aproximación similar para elaborar su secuencia de acciones. Ellos cargaron a conciencia la etapa temprana de sus reformas en las áreas donde tenían aceptación y autoridad, por ejemplo, y donde podían construir ideas y habilidades sobre bases preexistentes. Empezaron con esfuerzos sustanciales para reencender las iniciativas de los años 80 para clarificar las reglas de gasto intergubernamental, por ejemplo, e

introdujeron un nuevo calendario presupuestario y mecanismos para cortar el gasto (donde el calendario y las medidas de austeridad habían sido experimentadas antes). Esto los dotó de *quick wins*, y les permitió construir *momentum* para las reformas más amplias. Otras áreas solo vieron cambios cinco o diez años luego del inicio, cuando las nuevas leyes pasaron las responsabilidades de presupuesto desde el parlamento hasta el ministerio de Finanzas y se introdujeron reglas fiscales e innovaciones relacionadas. El espacio de cambio no era lo suficientemente grande como para albergar estas reformas a principios de los 90, porque la aceptación política apenas comenzaba y los reformadores debían apuntalar su autoridad para actuar, mientras que había ideas y habilidades que proponer, discutir y probar. Los primeros pasos para construir aceptación, autoridad y habilidad produjeron más espacio de cambio en la segunda mitad de la década, y esto cuando ocurría un cambio de mayor alcance. Aunque las intervenciones fueron graduales, el proceso de reforma en su totalidad estuvo siempre orientado al problema e implicaba un progreso constante, no la innovación periódica.

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

- El equipo que trabajaba en la construcción de capacidad judicial reconoció que algunas de las áreas causales en su diagrama de espinazo de pescado no estaba lista para el cambio inmediato. No podían, por ejemplo, introducir ideas para mejorar la difusión de data a lo largo de este sector. Esto requería primero construir aceptación política de esa idea. Tampoco podían actuar de inmediato sobre las brechas de data, dada la falta de habilidades para recolectar ciertos tipos de data en el terreno. Lo que sí podían hacer era comenzar a construir estas habilidades para expandir el espacio de cambio para futuras reformas. También podían más visible su trabajo en el corto plazo, identificando cuál data existía y usándola, aunque seguía sin ser compartida, para construir una imagen preliminar, basada en evidencia, del sector. El primer paso se intentó para construir espacio de cambio en otras áreas y ayudó a encaminar la reforma hacia la solución de los problemas mayores.
- Los funcionarios de Mantia se pusieron a trabajar de inmediato sobre su espinazo de cinco huesos, identificando el espacio de cambio en todas las 42 áreas subcausales. Hicieron esto al enumerar los agentes clave que necesitan actuar en cada área, viendo si estos agentes gozaban de autoridad para actuar y estarían dispuestos a aceptar el reto, y determinando si los vehículos de política ya existentes podían permitir la acción. En varias de esas áreas, la

búsqueda mostró al equipo que algunos de esos 42 retos ya habían sido tratados en proyectos o políticas del pasado, y que representaban oportunidades para *quick wins*. En otras, existían los vehículos de política y el equipo podía impulsar una acción rápida para alcanzar una nueva etapa de estas *quick wins*. En otras áreas el equipo necesitaba construir autoridad y aceptación para seguir adelante, lo cual significaba comenzar con cuidadosas iniciativas de comunicación para involucrar a otras partes y atraer apoyo a la reforma. Más que todo, este ejercicio ayudó al equipo a identificar qué estaba haciendo en todas las 42 áreas, preparar algunas para la acción inmediata (y, esperaban ellos, el éxito) y preparar otras más para un involucramiento más agresivo en el futuro. El equipo construyó una hoja de cálculo para anotar sus premisas en cada área y para indicar los pasos siguientes que proponían en cada cual (lo cual discutiremos en el siguiente capítulo).

Esta secuenciación orientada al problema es tanto estratégica como realista, y se enfoca en montar intervenciones para resolver el problema progresivamente según el contexto, más que en darlo por sentado o ignorarlo. El foco, más que todo, es resolver el problema, y esto puede fijarse como una meta inspiradora tan pronto como sea posible, con indicadores específicos para mostrar cómo sería el problema una vez resuelto. Cada actividad de punto de acceso pretende conducir a esta meta, con algunos pasos iniciales que hacen crecer el espacio de cambio que requieren los pasos posteriores, y algunas acciones agresivas para ocupar el espacio existente con nuevas iniciativas de reforma o de política. Estos pasos iniciales agresivos deben producir las *quick wins* que muestran las ganancias del cambio y apuntalan la promesa de que se llegará aún más lejos en el futuro. Esto ayuda a satisfacer la doble necesidad de planes de reforma que están bien plantados en la realidad y que son prácticos (buscando el qué viene después y el qué es posible) y planes dotados de una visión (que abrazan la imagen completa en que a menudo se concentran los autorizadores).

Antes de seguir adelante, tomen algún tiempo para pensar sobre el espacio de cambio en el cual están actuando respecto a los retos identificados en los ejercicios anteriores de este capítulo. Como en actividades previas, usen la Tabla 4 para trabajar por su cuenta y luego háganlo en equipo para seguir reflexionando, haciendo estimaciones y anotando lo que puedan sobre la autoridad, la aceptación y la habilidad que poseen anda cada dimensión subcausal de su problema. Luego modifiquen su diagrama de espinazo de pescado (como en el Gráfico 7.3) para mostrar el tipo de espacio de cambio que tienen en cada área, y adviertan qué clase de involucramiento está implicada (si es uno agresivo, con nuevas soluciones en un espacio existente, o si es más estratégico y debe construir espacio, por ejemplo). Usen la Caja 4 para esto.

Tabla 4. Análisis de espacio de cambio para cada sub-causa de su diagrama Ishikawa

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

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

¿Dónde estamos ahora?

Adoptar un enfoque orientado al problema para construir capacidad institucional es muy distinto a la aproximación normal de perseguir una solución desde el arranque. Pero cuando no sabemos cuál es esa solución, o no hay una vía fácil o directa para construir la capacidad institucional que permita implementarla, ese enfoque hacia el problema es vital. Nosotros pensamos que estas situaciones complejas exigen un enfoque distinto, donde uno identifica problemas y encuentra soluciones a esos problemas, que luego institucionaliza. En cierto sentido, esto es como encontrar el éxito antes de institucionalizarlo, lo cual es lo contrario de muchos esfuerzos en la materia, que se concentran en producir un éxito mediante una solución institucional.

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

Estos colegas dejan la fase de análisis de su problema con una perspectiva totalmente diferente de lo que están enfrentando. Han construido el reto para atraer atención hacia la necesidad de cambio y de construcción real de capacidades, y deconstruyen el problema para hacerlo más manejable, considerando las oportunidades y restricciones del contexto y determinando dónde empezar y cómo secuenciar los involucramientos. Típicamente, este tipo de análisis del problema empodera a los participantes, especialmente a quienes están trabajando en sus propios países, y les hacen sentir que efectivamente pueden contribuir a resolver el problema. El empoderamiento es por sí mismo un producto del proceso de construcción de capacidad institucional PDIA, en el que las capacidades se centran en la confianza de hacerlo y el deseo de hacerlo bien. Los participantes que adquieren este empoderamiento también se vuelven impacientes sobre qué viene a continuación, y preguntan dónde están las soluciones y cuán pronto pueden empezar a implementarlas. Esperamos que este capítulo te deje en un lugar similar, listo para pasar a pensar en procesos iterativos de

encontrar soluciones y ajustarlas para que en efecto resulten (lo cual discutiremos en un próximo papel de trabajo).

Referencias

- Anders, G. (2002). Like Chameleons. Civil Servants and Corruption in Malawi. *Bulletin de l'APAD*, 23–24, 2–19.
- Andrews, M. (2013). *The Limits of Institutional Reform in Development*. New York: Cambridge.
- Andrews, M. (2015). Explaining Positive Deviance in Public Sector Reforms in Developing Countries. *World Development* 74(C), 197-208.
- Andrews, M., McConnell, J., and Wescott, A. (2010). *Development as Leadership Led Change*. Washington, DC: World Bank.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2012). Escaping Capability Traps through Problem Driven Iterative Adaptation (PDIA). *Center for International Development Working Paper 239*. Cambridge, MA.: Center for International Development.
- Andrews, M., Pritchett, L., and Woolcock, M. (2015). The Challenge of Building (Real) State Capability. Harvard Center for International Development Working Paper.
- Bacharach, S., and Mundell, B. (1993). Organizational Politics in School: Micro, Macro, and Logics of Action. *Educational Administration Quarterly* 29(9), 423–452.
- Barnett, W., and Carroll, G. (1995). Modeling Internal Organizational Change. *Annual Review of Sociology* 21, 217–236.

- Bartunek, J. M., and Moch, M. K. (1987). First-Order, Second-Order, and Third-Order Change and Organization Development Interventions: A Cognitive Approach. *Journal of Applied Behavioral Science* 23(4), 483–500.
- Barzelay, M., and R. Gallego. (2006). From “New Institutionalism” to “Institutional Processualism”: Advancing Knowledge about Public Management Policy Change. *Governance* 19(4), 531–557.
- Bolongaita, E. (2010). An Exception to the Rule? Why Indonesia’s Anti-Corruption Commission Succeeds Where Others Don’t—A Comparison with the Philippines’ Ombudsman. *U4 Issue*, August 2010, No. 4. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.
- Booth, D. (2011). Aid Effectiveness: Bringing Country Ownership (and Politics) Back In. *Overseas Development Institute Working Paper 336*. London: ODI.
- Brunsson, K. (1995) Puzzle pictures: Swedish budgetary processes in principle and practice. *Financial Accountability & Management* 11(2), 111-125.
- Buehler, M. (2009). Of Gecko’s and Crocodiles: Evaluating Indonesia’s Corruption Eradication Efforts. Presentation at CSIS/USINDO, Washington, DC, November 23, 2009.
- Burkitt, B., and Whyman, P. (1994). Public sector reform in Sweden: competition or participation? *The Political Quarterly* 65(3), 275-284.
- Cameron, K. S. (1986). Effectiveness as Paradox: Consensus and Conflict in Conceptions of Organizational Effectiveness. *Management Science* 32, 539–553.
- Chan, N. (2010). Narrative Change and Its Microfoundations: Problem Management, Strategic Manipulation, and Information Processing. Paper presented at the Workshop in Political Theory and Policy Analysis, Indiana University-Bloomington, April 3, 2010.
- Chirambo, R. (2009). Corruption, Tribalism and Democracy: Coded Messages in Wambali Mkandawire’s Popular Songs in Malawi. *Critical Arts: A Journal of North-South Cultural Studies* 23(1), 42–63.
- Christensen, T., and Lægreid, P. (2003). Administrative Reform Policy: The Challenge of Turning Symbols into Practice. *Public Organization Review* 3(1), 3–27.

- Dacin, M. T., Goodstein, J., and Scott, W. R. (2002). Institutional Theory and Institutional Change: Introduction to the Special Research Forum. *Academy of Management Journal* 45(1), 45–57.
- Dambrin, C., Lambert, C., and Sponem, S. (2007). Control and Change – Analysing the Process of Institutionalization. *Management Accounting Research* 18, 172–208.
- Doig, A., Watt, D., and Williams, R. (2005). Measuring “Success” in Five African Anti-Corruption Commissions. *U4 Issue*, March 2005. Norway: U4 Anti-Corruption Resource Center, Chr. Michelsen Institute.
- Dorado, S. (2005). Institutional Entrepreneurship, Partaking, and Convening. *Organization Studies* 26(3), 385–414.
- Easterly, W. (2002). *The Cartel of Good Intentions: The Problem of Bureaucracy in Foreign Aid*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Evans, P. (2004). Development as Institutional Change: The Pitfalls of Monocropping and the Potentials of Deliberation. *Studies in Comparative International Development* 38(4), 30–52.
- Fritz, V., Kaiser, K., and Levy, B. (2009). *Problem Driven Governance and Political Economy Analysis*. Washington, DC: World Bank.
- Fudge, C., and Gustafsson, L. (1989). Administrative reform and public management in Sweden and the United Kingdom. *Public Money & Management* 9(2), 29-34.
- Galvin, T. (2002). Examining Institutional Change: Evidence from the Founding Dynamics of U.S. Health Care Interest Associations. *The Academy of Management Journal* 45(4), 673–696.
- Greenwood, R., and Hinings, C. R. (1996). Understanding Radical Organisational Change: Bringing Together the Old and New Institutionalism. *Academy of Management Review* 21, 1022–1054.
- Grindle, M. (2004). Good Enough Governance: Poverty Reduction and Reform in Developing Countries. *Governance: An International Journal of Policy, Administration and Institutions* 17, 525–548.

- Guldbrandsson, K., and Fossum, B. (2009). An Exploration of the Theoretical Concepts Policy Windows and Policy Entrepreneurs at the Swedish Public Health Arena. *Health Promotion International* 24(4), 434–444.
- Kingdon, J. W. (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. 2nd edition. New York: Harper Collins.
- Knight, J. (1997). Social Institutions and Human Cognition: Thinking about Old Questions in New Ways. *Journal of Institutional and Theoretical Economics* 153(4), 693–699.
- Levy, B. (2013). *Working With the Grain*. New York: Oxford.
- Lundquist, K. (2001). *Accrual accounting in Swedish central government*. Stockholm, Sweden: Ekonomistyrningsverket.
- Mattisson, O., Nasi, S., and Tagesson, T. (2004). *Accounting Innovations in the Public Sector - A comparative analysis of the accrual accounting reform process in the Swedish and Finnish local governments*.
- Miyazaki, T. (2014). Fiscal reform and fiscal sustainability: Evidence from Australia and Sweden. *International Review of Economics & Finance* 33, 141-151.
- Molander, Per. (2000). Reforming budgetary institutions: Swedish experiences." *Institutions, Politics and Fiscal Policy*. Springer US, 191-214.
- Molander, P, and Holmquist, J. (2013). Reforming Sweden's budgetary institutions-background, design and experiences. Rapport till Finanspolitiska rådet 2013/1.
<http://www.finanspolitiskaradet.se/download/18.11165b2c13cf48416debd6d/1420730553813/Underlagsrapport+2013-1+Holmquist+%26+Molander.pdf>
- Oliver, C. (1992) The Antecedents of Deinstitutionalization. *Organization Studies* 13, 563–588.
- Olson, O. and Sahlin-Andersson, K. (1998). Accounting Transformation in an Advanced Welfare State: The Case of Sweden. In Olson, O., Guthrie, J. and Humphrey, C. (eds.), *Global warning! Debating international developments in new public financial management*. Oslo: Cappelen Akademisk forlag, 241-275.

- Paulsson, G. (2006). Accrual accounting in the public sector: experiences from the central government in Sweden. *Financial Accountability & Management* 22(1), 47-62.
- Pollitt, C., and Bouckaert, G. 2004. *Public Management Reform*. London: Oxford.
- Premfors, R. (1991). The 'Swedish model' and public sector reform." *West European Politics* 14(3), 83-95.
- Pritchett, L., and Woolcock, M. (2004). Solutions When the Solution Is the Problem: Arraying the Disarray in Development. *World Development* 32(2), 191–212.
- Pritchett, L., Woolcock, M., and Andrews, M. (2010). *Capability Traps? The Mechanisms of Persistent Implementation Failure – Working Paper 234*. Washington, DC: Center for Global Development.
- Riddle, V. (2009). Policy Implementation in an African State: An Extension of Kingdon's Multiple-Streams Approach. *Public Administration* 87(4), 938–954.
- Seo, M. G., and Creed, W. E. D. (2002). Institutional Contradictions, Praxis and Institutional Change: A Dialectical Perspective. *Academy of Management Review* 27(2), 222–247.
- Serrat, O. (2009). The Five Whys Technique. Asian Development Bank Knowledge Solutions, 30. Manila: Asian Development Bank.
- Slack, T., and Hinings, C. (1994). Institutional Pressures and Isomorphic Change: An Empirical Test. *Organization Studies* 15, 803–827.
- Snow, D. A., and Benford, R. D. (1992). Master Frames and Cycles of Protest. In A. D. Morris and C. McClurg Mueller (Eds). *Frontiers in Social Movement Theory*. New Haven: Yale University Press, 133–155.
- Von Hagen, J. (1992). *Budgeting Procedures and Fiscal Performance in the European Communities*. Unpublished manuscript, University of Mannheim and Indiana University School of Business.
- Wehner, J. (2007). Budget reform and legislative control in Sweden. *Journal of European Public Policy* 14(2), 313-332.

Wong, K. C. (2011). Using an Ishikawa Diagram as a Tool to Assist Memory and Retrieval of Relevant Medical Cases from the Medical Literature. *Journal of Medical Case Reports* 5, 120–123.

Zakocs, R. C. (2006). What Explains Community Coalition Effectiveness? *American Journal of Preventive Medicine* 30(4), 351–361.