

Elemento 1: Formular preguntas eficaces

El primer paso en el análisis de los impactos sociales y en la pobreza reside en la identificación de las reformas que serán el objeto de análisis. Esto requiere identificar el conjunto de reformas incluido en la agenda del gobierno que con mayor probabilidad tendrán un impacto en la distribución de ingresos o activos. En teoría, si el tiempo y los recursos lo permitieran, se debería ejecutar un AISP para cada una de estas reformas. En la práctica, el análisis de todas las reformas en un plan de desarrollo puede que no sea viable y será necesario limitar el número de reformas seleccionadas para análisis. Es inevitable que este proceso de selección se convierta en una cuestión de juicio a nivel del país y probablemente dependerá de factores tales como:

- la dirección y el tamaño previstos de la pobreza y de los impactos sociales
- la eminencia del tema en la agenda política del gobierno
- el calendario y el nivel de urgencia de la política o reforma de base, y
- el nivel de debate nacional alrededor de la reforma.

Tras seleccionar las reformas examinadas por un AISP, el segundo paso radica en formular preguntas clave para el análisis. Esto requiere un entendimiento de los problemas subyacentes que la reforma desea resolver (véase el cuadro 1). Un enfoque sobre pregun-

tas demasiado específicas, o únicamente sobre los efectos a corto plazo, puede ocultar temas que podrían ser críticos para conseguir un objetivo político en particular, o puede impedir que se comunique a los elaboradores de políticas e interesados que existen concesiones inherentes sobre una medida de política en particular. Es útil realizar un diagnóstico del problema organizando la cadena de relaciones de causa y efecto, desde los objetivos políticos y las acciones políticas hasta los impactos, en la forma de un árbol de problemas jerárquico,¹ con el fin de formular las hipótesis de investigación pertinentes.

La identificación de las limitaciones de políticas es un componente clave del proceso analítico y suele evitar contratiempos en el futuro. Las reformas de políticas suelen implementarse para eliminar limitaciones que frenan el progreso hacia ciertas metas de desarrollo. Por ejemplo, es posible que un país no pueda equilibrar su presupuesto debido a pérdidas insostenibles por parte de empresas que son propiedades estatales. Se tratará en este caso de mejorar el equilibrio fiscal general así como el rendimiento de las agencias individuales. Es posible que existan limitaciones múltiples en el caso de ciertos objetivos, y que algunas tengan más importancia que otras. En estos casos, es posible que sea necesario entablar más de una reforma de política, y también se deberá vigilar si se producen efectos interactivos entre dichas reformas. Otro ejemplo sería el caso de un elaborador de políticas que frente a ingresos públicos insuficientes decide aumentar los impuestos. No obstante, esto no sería la reac-

Cuadro 1. Formular preguntas eficaces

El análisis idóneo de una reforma fiscal incluye una evaluación del impacto a corto plazo y del impacto a largo plazo, así como las suposiciones básicas de la realización de beneficios a largo plazo. Pero más allá del impacto dinámico de la reforma, el analista debe también considerar si los temas estructurales afectan al rendimiento fiscal del país.

En un proyecto de AISP en el sector de energía en Pakistán, el primer enfoque se concentró en un aumento en la tasa de electricidad con el fin de cubrir los costos que eran una carga fiscal seria y crónica. Un análisis más extenso del problema reveló que las preguntas sobre el incremento de costos en la generación de energía y los cargos no atributivos, así como el des-

equilibrio entre las inversiones de generación y distribución, tenían la misma importancia a la hora de implementar un sector de energía más sostenible.

Se está analizando la reforma del sector del azúcar en Guyana debido a su costo fiscal y al número de personas afectadas por la reforma. El análisis compara los impactos directos de la reforma sobre el empleo y los efectos indirectos sobre los servicios municipales y en los dependientes con el empleo a largo plazo y las pérdidas fiscales que seguramente ocurrirían si el sector prosiguiese de la misma forma, dada la baja continua de los precios del azúcar en el mundo y la eliminación progresiva de precios preferenciales conforme al Convenio Lomé.

ción apropiada si el problema verdadero es que los gastos son demasiado altos, en vez de que los ingresos son demasiado bajos. A fin de evitar políticas inadecuadas o desiguales, es importante que las limitaciones en los objetivos de desarrollo sean expresadas claramente, y no supuestas, al principio del proceso de un AISP.