INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

CIDE

63 Años al servicio de México

De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo
Editores

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo
Editores

De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa

Mauricio I. Dussauge laguna ▪ María del Carmen Pardo
José Manuel Heredia ▪ Diana Martínez Medina ▪ Everardo
Chiapa Aguillón ▪ Jorge Puga González ▪ Irma del Carmen
Guerra Osorno ▪ Pascual Ogarrio Rojas ▪ Mariana Chudnovsky

INAP
INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA, A.C.
SECCIÓN MEXICANA DEL INSTITUTO INTERNACIONAL DE CIENCIAS ADMINISTRATIVAS

63 Años al servicio de México

CIDE

COMITÉ EDITORIAL
Mauricio I. Dussauge Laguna,
Maximiliano García Guzmán,
Roberto Padilla Domínguez,
Adriana Plasencia Díaz,
Héctor Zamitiz Gamboa

Instrumentos de reforma administrativa

Primera edición: octubre de 2018

ISBN: 978-607-9026-81-3

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera Libre México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

© Centro de Investigación y Docencia Económicas, A.C.
Carretera México-Toluca No. 3655
Col. Lomas de Santa Fe, C.P. 01210
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.cide.edu

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra, citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro

Las opiniones y datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de su(s) autor(es) y no representan el punto de vista del CIDE y del INAP como instituciones.

CONSEJO DIRECTIVO 2017-2020

Carlos Reta Martínez
Presidente

Luis Humberto Fernández Fuentes	Ricardo Uvalle Berrones	Guillermo Vallarta Plata
Vicepresidente para Asuntos Internacionales	**Vicepresidente**	**Vicepresidente para los IAPs de los Estados, 2018-2019**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Roberto Padilla Domínguez
Arturo Núñez Jiménez
Omar Guerrero Orozco
Carlos Almada López
Julián Alfonso Olivas Ugalde
Alejandro Romero Gudiño
Jorge Tamayo Castroparedes
Elena Jeannetti Dávila
Eber Omar Betanzos Torres
Soraya Pérez Munguía
María de Jesús Alejandro Quiroz
Jorge Francisco Márquez Montes
Fernando Pérez Correa Fernández del Castillo
Raúl Martínez Almazán
Manuel Quijano Torres
Alfonso Pérez Daza

CONSEJO DE HONOR

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

IN MEMORIAM

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

Índice

Presentación 11
Carlos Reta Martínez

Introducción 17
Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

1. Reformas Administrativas: de los modelos a los instrumentos 33
María del Carmen Pardo
Mauricio I. Dussauge Laguna

Introducción 33
La conceptualización de los instrumentos de reforma 37
Cuestiones básicas en torno a los instrumentos de reforma 39
Conclusión 45
Bibliografía 47

2. Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera 49
José Manuel Heredia

Introducción 49
Administraciones politizadas, profesionalización y sistemas civiles de carrera 51
Los servicios de carrera en la experiencia internacional 58
Aprendizajes sobre los servicios civiles de carrera 65
Conclusión 74
Lecturas sugeridas 76
Bibliografía 77

3. Coordinación 81
Diana Martínez Medina

Introducción 81

Coordinación: meta-instrumento de gobierno 84
La coordinación gubernamental en la experiencia internacional reciente 94
Aprendizajes sobre las iniciativas de "gobierno conjunto" 103
Conclusión 106
Lecturas sugeridas 108
Bibliografía 109

4. Asociaciones Público-Privadas 113
Everardo Chiapa Aguillón

Introducción 113
Bases conceptuales 114
Experiencia internacional 120
Aplicaciones 125
Aprendizajes 132
Conclusión 135
Bibliografía 137

5. Agencias ejecutivas y regulatorias 141
Jorge Puga González

Introducción 141
Definición del instrumento y características básicas 142
Aplicaciones del instrumento en la experiencia internacional 152
Aprendizajes 162
Conclusión 166
Bibliografía 167

6. Gestión del desempeño 171
Irma del Carmen Guerra Osorno

Introducción 171
Definiciones 172
Instrumentos de gestión del desempeño en la experiencia internacional 175
Aprendizajes 186
Conclusión 189
Bibliografía 190

7. Los esquemas de *vouchers* 193
Pascual Ogarrio Rojas

Introducción 193
Definición del instrumento y características básicas 196
Aplicaciones del instrumento en la experiencia internacional 204
Aprendizajes 207
Conclusión 214
Lecturas sugeridas 217
Bibliografía 217

8. Innovación en el sector público 221
José Manuel Heredia

Introducción 221
Causas y características de la innovación en el sector público 222
Innovación en la experiencia internacional 237
Aprendizajes sobre la innovación en el sector público 246
Conclusión 252
Lecturas sugeridas 254
Bibliografía 254

9. *Nudging* 259
Jorge Puga González

Introducción 259
Definición del instrumento, supuestos y críticas 260
Aplicaciones del instrumento en la experiencia internacional 272
Aprendizajes 280
Conclusión 283
Lecturas sugeridas 285
Bibliografía 285

10. De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina 289
Mariana Chudnovsky

Introducción 289

Recetas universales y buenas prácticas: dos caras de una misma estrategia de reforma 292
Los instrumentos en América Latina 297
Conclusión 315
Bibliografía 316

Conclusiones 321
María del Carmen Pardo
Mauricio I. Dussauge Laguna

Acerca de los autores 333

PRESENTACIÓN

Tengo la gran distinción de expresar las palabras con las que inicia esta obra titulada *De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa*, lo cual me satisface por doble partida. En primer lugar porque siempre es un gusto realizar colaboraciones con el Centro de Investigación y Docencia Económicas, que tiene una sección de estudios en administración pública muy sólida y reconocida. En segundo, porque considero que el tema tratado en la obra, la reforma de la administración pública, es fundamental para el desarrollo de la disciplina, lo mismo que para el mejoramiento de su práctica en el día a día.

Creo que hablar de reforma de la administración pública siempre será un tema vigente, lo que deja de serlo, ciertamente, son las tendencias o ideas promovidas al respecto; en este período, en particular, están las referidas como lo que en su momento se consideraron las grandes propuestas reformadoras: la nueva gerencia pública y la "gobernanza", que como se señala en este libro han perdido "originalidad".

La vigencia de investigaciones sobre el tema, considero reside en que dicha actividad de reforma obedece a lo que tan atinadamente señalaran Jaques Chevalier y Daniele Loschack: "desde que la administración pública existe los hombres quieren reformarla", sin embargo, estos cambios no obedecen solamente a un deseo sino también a cubrir las necesidades que continuamente tiene ante sí y que son tan variables y cambiantes, ante lo cual es necesario realizar pequeñas o grandes reformas, en el corto, en el mediano y en el largo plazo, es parte de lo que acompaña la existencia de la administración pública que, como lo señaló Alejandro Nieto, es un edificio que siempre tiene una ala construida y otra a medio construir.

Así que comulgamos con los editores del texto al señalar que es pertinente e indispensable continuar las investigaciones y discusiones sobre el tema, sea referido a cualquiera de las

múltiples facetas de su existencia y entre las cuales, las más importantes son: sus estructuras, su forma de funcionamiento, sus procedimientos, los mecanismos para la prestación de servicios públicos, el personal y servicio civil, el presupuesto, y hoy día los temas de ética y anticorrupción.

Los fracasos de lo que en su momento se ofreció como las "grandes propuestas reformadoras" vuelven a colocar en su sitial las complejidades de las administraciones públicas, y por consiguiente, de su reforma, poniendo de manifiesto que estructuras que se forjaron a lo largo de más de cuatro siglos, no pueden ser reemplazadas o relevadas por modelos creados en una consultoría o desde ideas generadas en disciplinas como la economía (*public choice*, teoría de los derechos de propiedad, teoría del principal-agente), que si bien pueden aportar sugerencias, no sustituyen ni sus categorías centrales, ni los objetivos esenciales de la administración pública.

El tema de la reforma, sin duda, es un tema de los especialistas si se quiere llevar a que la administración pública se constituya como una "maquinaria" que funcione como el medio que permita ejecutar idóneamente las tareas y funciones de la administración pública, que hagan posible la prestación de servicios acordes a las necesidades de la sociedad y a la propia existencia de la administración pública en términos de su legitimidad.

Esta obra, en particular, se enfoca precisamente en pasar de los modelos a una tarea digamos más acotada pero tal vez más fructífera que es el "análisis de los instrumentos de reforma". La propuesta es abordar estos instrumentos lejos de la carga valorativa que algunos pueden tener ya que, dada la influencia que de cierto modo se filtró por medio de la nueva gerencia pública y la gobernanza, y en la idea de adaptar aquellos que han permanecido.

Se busca restar la carga valorativa que pueden tener algunos, en particular los instrumentos que están asociados a las nuevas formas de gestionar, en las cuáles no es el gobierno el único

encargado de prestar servicios y donde la industria y la empresa privada ahora también venden la elaboración de políticas públicas o hasta su implementación, se trata de los *vouchers* (vales), las asociaciones público privadas y el *benchmarking*.

De este modo, en el libro se inicia explicando qué son los instrumentos de reforma, que se aclara, muchos no son nuevos. Para enriquecer su concepción sobre los instrumentos de reforma, los autores recurrieron incluso a los instrumentos de políticas públicas de donde surge originalmente la idea, para ofrecerlos como mecanismos de intervención estratégica que permiten dar respuesta a problemas que se presentan respecto de procesos, estructuras o servicios.

Una vez aclarado este significado se abordan los instrumentos, iniciando con el servicio civil de carrera, uno de los instrumentos "más tradicionales", sobre el que se ilustran sus elementos esenciales y características concretas en Europa, América Latina y México. La coordinación en el sector público es el siguiente instrumento analizado, pues se le considera un elemento esencial del buen funcionamiento de todo gobierno.

Otro instrumento estudiado son las asociaciones público-privadas, que constituyen una forma reciente de contratación que lleva al trabajo conjunto de los gobiernos con el sector privado para construir infraestructura carretera, hospitales, redes de agua, entre otros. Una propuesta que busca disminuir las presiones presupuestales, no obstante, se registran experiencias exitosas, pero otras tantas que potencialmente pueden incrementar los costos y riesgos para el sector público.

Las agencias ejecutivas y regulatorias son otro instrumento que ha surgido atendiendo a las reformas neogerenciales, ya sea por ajustes a la liberalización y desregulación de actividades administrativas que se cedieron al sector privado o bien para operar con cierta independencia del poder ejecutivo.

El *benchmarking* se retoma como un instrumento que, actuando a partir de evaluaciones comparativas, busca sistematizar

información sobre el desempeño para que los tomadores de decisiones puedan utilizarla, aunque debe cuidarse el margen entre las mediciones y los reportes del desempeño a fin de evitar irregularidades y de ese modo obtener buenos resultados.

Así llegamos a los *vouchers* o vales, que constituyen mecanismos (de mercado de la nueva gerencia pública) para la provisión de servicios, en la idea de fomentar la competencia entre organizaciones públicas ante la elección (incorporación de sus preferencias) que pueden hacer los usuarios respecto a la calidad de servicios ofrecidos. Ciertamente, deben utilizarse tomando en cuenta los contextos para mantener la equidad entre los grupos sociales.

Un instrumento que se refiere como uno de los más novedosos son los *nudges* o "empujoncitos", una idea originalmente desarrollada en las discusiones internacionales y como complemento de otros instrumentos de políticas públicas, con el término se refiere a pequeños cambios en la forma en que se estructura la decisión, considerando las limitaciones de los seres humanos al enfrentar el proceso de decisión.

El último instrumento analizado es la innovación en el sector público, aunque se explica que es incluso más amplio, aunque como parte de este grupo e instrumentos se visualiza como un medio para superar las rigideces normativas, al tiempo que potencia la capacidad de las organizaciones públicas para mejorar la prestación de servicios.

El texto también ofrece un trabajo en el que se realiza una reflexión sobre el proceso del cual es parte esta obra: el tránsito desde las grandes propuestas modernizadoras a los instrumentos de reforma. Se trata de un análisis que en concreto refiere a América Latina, para lo cual se realiza un recorrido en el que se ilustran las oleadas reformadoras que, como recetas universales, tuvieron que enfrentar la diversidad organizacional en los países de la región y ante lo cual el surgimiento de los instrumentos de reforma puede resultar en una alternativa más viable que, tras su adaptación, puede institucionalizarse.

Finalmente se ofrece un capítulo de conclusiones en la idea de subrayar que los instrumentos se han expandido y constituyen una nueva opción para contextos organizacionales diferentes y diversos, sin dejar de lado que también tienen límites y que la discusión al respecto tiene mucha brecha por recorrer, razón por la cual exhortan a continuar el debate y la discusión académica en torno al tema.

Sin duda, los planteamientos expresados a lo largo de la obra son de gran utilidad para todos los involucrados en la investigación y el trabajo práctico de la administración pública, por lo cual los invito a la lectura profunda y analítica para continuar avanzando en la comprensión y construcción de la reforma en la administración pública.

Carlos Reta Martínez
Presidente del Consejo Directivo del INAP

Introducción

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

Escribir hoy un libro sobre reformas administrativas pudiera parecer una tarea poco útil, irrelevante incluso. En primer lugar, porque los tiempos de las grandes propuestas modernizadoras de los años 1980/1990, lideradas por los gobiernos anglo-americanos y difundidas internacionalmente por los organismos internacionales, han quedado atrás. En segundo lugar, porque los paradigmas de reforma que supuestamente suplantarían a la vieja Administración Pública, concretamente la Nueva Gestión Pública y la Gobernanza, han ido perdiendo su aire de originalidad: en el caso de la primera, porque resulta difícil seguir hablando de una propuesta "novedosa" a treinta años de su creación; en el caso de la segunda, porque en la actualidad (salvo en entornos autoritarios) a pocos sorprende la necesidad que tienen los gobiernos de dialogar, proponer y coordinar acciones con los sectores privado y social. Finalmente, porque las preocupaciones académicas y las agendas internacionales de reforma se han ido moviendo hacia otras preocupaciones: "grandes datos (*big-data*)", "anti-corrupción", "gestión del riesgo", "crisis", "complejidad", etc.

Y, sin embargo, escribir hoy en día un libro sobre reformas administrativas resulta pertinente y hasta indispensable. Primero, porque los procesos de cambio en la maquinaria gubernamental, los procedimientos administrativos y los mecanismos de provisión de servicios públicos son asuntos recurrentes para cualquier gobierno democrático (Olsen y March, 1983; Brunsson y Olsen, 2007; White y Dunleavy, 2010). En tanto que haya procesos electorales nacionales, transformaciones internacionales, cambios en las preferencias ciudadanas o nuevos retos/temas/problemas públicos que enfrentar será ineludible preguntarse si las estructuras administrativas del Estado son las más adecuadas o no, y por lo tanto si requieren de algún tipo de ajuste

(reforma) para funcionar mejor. Segundo, porque aun cuando los "nuevos" paradigmas no llegaron a sustituir realmente a la "vieja" Administración Pública (Hill y Lynn, 2005; Lodge y Gill, 2011; Esmark, 2017), algunos de sus valores y propuestas sí parecieran haber permeado en los patrones de organización gubernamental en diversas regiones del mundo: desde el uso de las mediciones y los estándares de desempeño neo-gerenciales, hasta los principios de horizontalidad y colaboración inherentes al "gobierno abierto" (véanse OECD, 2003; Dunleavy *et al.*, 2006; Pollitt y Bouckaert, 2011; Hyndman y Lapsley, 2016). Por último, porque el tema de las reformas administrativas sigue estando vigente en las discusiones académicas, tal y como lo demuestra la abundante literatura internacional y mexicana que se ha producido en años recientes (Hood y Dixon, 2015; EAPDF, 2016; Pardo y Cejudo, 2016; Hammerschmid *et al.*, 2016; Pollitt, 2016; Kuhlmann y Bouckaert, 2016; Van de Walle y Groenevald, 2016; Randma-Liiv y Kickert, 2017).

Frente a este escenario en el que, por un lado, las discusiones sobre grandes modelos de reforma administrativa parecieran estar agotadas y, por el otro, las reflexiones en torno a la modernización gubernamental claramente siguen siendo relevantes, este libro aboga por transitar del estudio de "modelos" al análisis de "instrumentos" de reforma. Aunque la referencia a los modelos reformistas (AP, NGP, Gobernanza) ha sido y seguirá siendo indispensable para entender las grandes transformaciones administrativas de los Estados contemporáneos, hoy en día es necesario acercarse al estudio de instrumentos particulares.

La propuesta de estudiar las reformas administrativas desde el mirador de los instrumentos puede ser útil al menos por tres razones. En primer lugar, porque al analizar las herramientas modernizadoras en términos más acotados quizás sea posible dejar a un lado la carga valorativa que suele acompañar a las viejas discusiones sobre modelos de reforma. Por supuesto, los instrumentos específicos no son valorativamente neutros, en tanto que todos privilegian o promueven ciertos valores administrativos (eficiencia, coordinación, profesionalismo,

etc.). Sin embargo, el análisis puntual de aquéllos podría servir para abandonar disputas normativas innecesarias sobre la superioridad moral de la vieja AP o la Gobernanza, o la perversidad neoliberal de la NGP.

En segundo lugar, el estudio de instrumentos de reforma específicos tiene sentido de cara a la evidencia internacional acumulada: en ningún país predomina la vieja AP, la NGP o la Gobernanza; por el contrario, lo que existe (lo mismo en países desarrollados que en los países en desarrollo o transición) son combinaciones, híbridos, esquemas mixtos. Por consiguiente, para entender mejor estas realidades empíricas, que más que una visión "Kuhniana" de paradigmas reflejan una realidad "Lakatosiana" de diversos programas en competencia, tiene sentido conocer cómo funcionan los instrumentos particulares y cómo podrían llegar (o no) a mezclarse con otros.

En tercer lugar, el análisis de los instrumentos de reforma es congruente con una lógica de diseño de políticas modernizadoras más efectivas. Sin abandonar una visión de conjunto del aparato administrativo, esta forma de entender el tema ayuda a ponderar las ventajas/limitaciones específicas de cada instrumento al momento de plantearlos como solución de problemas particulares, en diversas organizaciones públicas y en distintos sectores de política pública. Puesto en otros términos, un instrumento de reforma pudiera ser hasta cierto punto útil en un determinado contexto administrativo, pero quizás no tanto en otros.

Así, el libro plantea una forma relativamente nueva de aproximarse a la discusión y al análisis de las reformas administrativas que consideramos potencialmente útil para los académicos dedicados a estos temas, para los estudiantes universitarios/de posgrado interesados en cuestiones de Administración y Políticas Públicas, y para políticos y gerentes públicos. Los primeros podrán encontrar análisis y reflexiones para seguir impulsando la agenda de investigación sobre estos temas desde sus propias trincheras. Los segundos podrán acceder a una

amplia literatura por medio de textos rigurosos, claros y bien informados, que les brindarán una visión integral de cada uno de los temas tratados. Los últimos, finalmente, hallarán aquí pistas sobre las virtudes y los riesgos potenciales de los diversos instrumentos de reforma, así como información reciente sobre cómo se han aplicado en otros países y con qué consecuencias.

Sobre los contenidos del libro

El libro se ha estructurado en torno al análisis de ocho instrumentos de reforma administrativa, pero siempre pensando en la necesidad de mirarlos desde una perspectiva teórico-analítica de conjunto. Por consiguiente, el libro inicia con un capítulo de los editores, María del Carmen Pardo y Mauricio I. Dussauge Laguna, sobre la pertinencia de pasar "de los modelos a los instrumentos" en el estudio de las reformas administrativas. Después de un breve recorrido a los modelos de reforma administrativa contemporáneos, el texto ofrece una conceptualización del término "instrumento de reforma". Aunque la idea de ver algunas reformas administrativas como instrumentos no es del todo nueva (Turner, 2002; Le Galès, 2016; Drechsler y Randma-Liiv, 2016), los autores apuntan que en realidad no existe un concepto claro en la materia. De hecho, recurren a la literatura sobre instrumentos de política pública para tratar de dar contenido a esta propuesta.

En este sentido, Pardo y Dussauge proponen entender a los instrumentos de reforma como mecanismos de intervención estratégica, que son seleccionados con base en la necesidad de responder a ciertos problemas en procesos, estructuras o servicios gubernamentales. Dichos mecanismos, además, pueden o no estar completamente bajo el control del Estado, en tanto que algunos instrumentos de reforma en realidad adquieren sentido por la participación de las dinámicas de mercado o los actores sociales. El punto central, en última instancia, es plantear la discusión ya no en términos de recetas o brincos reformistas entre paradigmas, sino en la valoración de los instrumentos por separado y en función de cómo podrían

(o no) responder a situaciones problemáticas concretas. Con la revisión de los atributos, desafíos y aspectos políticos de los instrumentos de reforma, Pardo y Dussauge sientan las bases de los siguientes capítulos.

El texto de José Manuel Heredia, "Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera", toca uno de los instrumentos más tradicionales del repertorio reformista: los sistemas meritocráticos de gestión de personal. Heredia destaca la importancia que este tipo de instrumentos ha tenido y sigue teniendo para el funcionamiento de los gobiernos, particularmente como medio para acotar el patronazgo (las designaciones con base en criterios políticos o de amistad, por encima de los méritos profesionales). El autor hace una sucinta, pero completa, revisión de los elementos esenciales de todo servicio civil (de carrera), para luego ilustrar las características concretas de los instrumentos de profesionalización administrativa existentes en Europa, América Latina y México.

Heredia destaca que los instrumentos de profesionalización necesariamente deben adaptarse a la cultura, contexto y marco institucional en los que habrán de implementarse. Pero, además, subraya la importancia de entender este proceso de profesionalización como algo que toca no sólo los marcos jurídicos, sino las costumbres, rutinas y valores organizacionales. En consecuencia, la introducción de instrumentos como el servicio civil, dice Heredia, generalmente se topa con la oposición de diversos actores, lo que obliga a los reformadores a poner atención en la construcción de alianzas con organizaciones no gubernamentales o instituciones académicas. A pesar de las complicaciones que suelen acompañar al uso de este instrumento de reforma, el autor concluye que el diseño de los servicios civiles brinda amplia flexibilidad para que los reformadores puedan ajustar los sistemas a las circunstancias particulares de las diversas oficinas públicas y a las exigencias de las democracias actuales.

El siguiente capítulo, de Diana Martínez Medina, repasa uno de los temas clásicos de la Administración Pública, que en años

recientes ha recibido renovada atención como instrumento básico de muchas propuestas modernizadoras: la coordinación en el sector público. De hecho, como apunta la autora, el tema de la coordinación podría incluso plantearse como una especie de "meta-instrumento", en tanto que se trata de un elemento esencial del buen funcionamiento de todos los gobiernos, estén o no inmersos en procesos de reforma administrativa. A fin de cuentas, señala Martínez, las organizaciones públicas deben trabajar juntas, los programas gubernamentales deben articularse y los servicios públicos deben proveerse de forma integrada. En este sentido, la autora dedica la primera parte de su texto a mostrar que, sin importar cómo se conceptualice o defina, las preocupaciones en torno a la coordinación atraviesan por todos los grandes modelos de organización administrativa.

Ahora bien, Martínez también analiza la importancia que el tema de la coordinación ha adquirido en las tendencias de reforma administrativa contemporáneas, si bien bajo nombres o etiquetas diversos. Así, la coordinación como instrumento modernizador ha aparecido lo mismo como estrategia comprehensiva en el discurso del *joined-up government*, que como herramienta gerencial en la forma de los llamados "centros de gobierno", pasando por los objetivos comunes a varias instituciones, la fusión de organizaciones/niveles jerárquicos o los sistemas de información compartida. El capítulo cierra con una advertencia importante de Martínez: aunque la búsqueda de un gobierno "bien coordinado" genera altas expectativas y se presenta como algo deseable, la naturaleza de los gobiernos tiende a la especialización y la fragmentación. Por lo tanto, los diversos instrumentos de coordinación difícilmente pueden verse como la panacea de los problemas administrativos.

El instrumento de las Asociaciones Público-Privadas se analiza en el capítulo escrito por Everardo Chiapa Aguillón. A diferencia de los temas tratados en los capítulos previos, las llamadas APP representan un concepto más bien reciente en las discusiones sobre reforma administrativa. En contraste con los mecanismos de contratación tradicionales (de corto plazo), Chiapa subraya que las APP ponen el énfasis en el desarrollo, producción y

gestión conjunta de bienes y servicios públicos, entre actores gubernamentales y privados que comparten beneficios y riesgos en horizontes temporales más amplios (mediano/largo plazos). Por supuesto, como lo detalla el autor, existen distintos modelos de APP, con características institucionales, lógicas de funcionamiento y propósitos finales muy diversos.

Chiapa describe cómo el uso de este instrumento ha ido adquiriendo importancia en todas las regiones del mundo, incluyendo América Latina, en sectores tan diversos como la infraestructura carretera, los hospitales, las cárceles, los aeropuertos o las redes de agua y alcantarillado. De acuerdo con el autor, el uso de las APP se ha extendido a tantos y tan variados países/sectores porque el instrumento promete tanto restar presiones presupuestales a los gobiernos, como incrementar el "valor por dinero" (eficiencia, calidad) en la provisión de bienes y servicios públicos. Sin embargo, aunque algunas experiencias parecieran dar sustento a estas ideas, Chiapa también nota que las APP pueden llevar a un aumento en los costos de transacción o a una redistribución inequitativa de riesgos, desfavorable para el sector público. Por lo anterior, el autor recupera algunas ideas de la literatura para diseñar/gestionar mejor las APP y subraya la necesidad de conocer con mayor profundidad cuáles son los incentivos que realmente importan a los actores públicos y privados que toman parte en estas asociaciones.

El siguiente instrumento de reforma, revisado por Jorge Puga, es el de las Agencias Ejecutivas y Regulatorias, mismas que han acompañado las transformaciones recientes de los Estados alrededor del mundo, ya sea de la mano de estrategias neogerenciales, ya por ajustes en los esquemas de liberalización y regulación económicas. Como señala el autor, este instrumento refiere a organizaciones públicas creadas a relativa distancia del poder ejecutivo, a fin de que operen/regulen un ámbito de política pública determinado con cierta independencia respecto de aquél. Por supuesto, en la práctica existen muchos tipos de agencias, con características particulares según el sector

gubernamental, el país o las intenciones de los políticos/ formuladores de políticas que las crean. Puga destaca que las agencias son instrumentos de reforma que, en principio, pueden servir para delegar responsabilidades, evadir culpas y acusaciones políticas, mejorar la capacidad técnica en temas específicos o establecer "compromisos creíbles". Ahora bien, también pueden resultar de procesos transnacionales de difusión, aprendizaje o isomorfismo organizacional.

Aunque las agencias ejecutivas y regulatorias se han convertido en un instrumento de reforma relativamente común, Puga señala que su consolidación institucional ha estado constreñida por diversos factores. En algunos casos han aumentado la eficiencia en la provisión o regulación de servicios públicos, pero no necesariamente los efectos o productos finales. Sus márgenes de independencia, muchas veces claros en el marco jurídico, en la práctica suelen variar de cara a las prioridades de política pública y la búsqueda de control político de los gobiernos en turno. En última instancia, la proliferación de agencias supone una nueva etapa en la clásica tensión administrativa entre especialización y coordinación. A pesar de ello, Puga concluye que es posible aprender de las múltiples experiencias disponibles para hacer "trajes a la medida" y potenciar las ventajas de este tipo de instrumento que ha llegado para quedarse.

El capítulo de Irma del Carmen Guerra Osorno sobre Gestión del Desempeño se enfoca en uno de los instrumentos centrales de las reformas neogerenciales. La autora nota que la etiqueta suele asociarse con una amplia diversidad de mecanismos, de las evaluaciones comparativas (*Benchmarking*) al presupuesto por resultados, pasando por auditorías y cuadros de mando. Guerra enfatiza que este conjunto de instrumentos comparte el triple propósito de medir (de alguna forma) el "desempeño", de sistematizar la información generada sobre dicho desempeño y, sobre todo, de lograr que los tomadores de decisiones usen la información de desempeño generada.

De acuerdo con Guerra, aunque los instrumentos asociados a la gestión del desempeño han ganado presencia internacional,

su uso cotidiano enfrenta una serie de retos importantes. En algunos casos, el diseño y medición de indicadores pueden volverse tareas problemáticas. En otros casos, las organizaciones públicas pueden centrar su atención en actividades vinculadas a los esquemas de metas y *rankings* definidos como base para evaluar el desempeño institucional, descuidando al mismo tiempo otras actividades esenciales de su misión. En última instancia, los instrumentos de gestión del desempeño pueden desencadenar dinámicas poco afortunadas entre los involucrados en medir y reportar el desempeño, quienes pudieran cometer irregularidades a fin de salir bien calificados o evaluados. Con todo, la autora destaca que la gestión del desempeño puede contribuir a tomar decisiones mejor informadas, en la medida en que los gerentes públicos se anticipen a los problemas antes mencionados y sean capaces de rutinizar el uso de la información de desempeño dentro de sus organizaciones.

El siguiente capítulo, de Pascual Ogarrio Rojas, se dedica a otro instrumento de reforma claramente asociado con la NGP: los esquemas de *vouchers* (o vales). Aunque este instrumento no ha alcanzado el nivel de difusión de otros, como las agencias ejecutivas o la gestión de desempeño, en algunos sectores de política pública (el educativo, por ejemplo) sí han ido ganando presencia internacional. De acuerdo con el autor, los esquemas de *vouchers* son mecanismos de provisión de servicios públicos en entornos de "cuasi-mercado", pero con financiamiento público. El instrumento supone que es posible fomentar la competencia entre organizaciones públicas, de manera que los ciudadanos (usuarios) elijan a cuál de ellas (escuela, hospital, residencia de ancianos) acudir, tomando como base la información existente sobre la calidad de sus servicios.

Los esquemas de *vouchers* parecieran ser particularmente interesantes en las condiciones actuales de austeridad y búsqueda de eficiencias presupuestales. Ogarrio, además, sugiere que la lógica de cuasi-mercado de los *vouchers* permite incorporar las preferencias individuales de forma directa, sin que los gobiernos renuncien a su mandato de proveer servicios

públicos básicos. Ahora bien, el autor también destaca que la evidencia existente sobre la eficacia de los *vouchers* es todavía mixta, particularmente en lo que respecta a la equidad entre grupos sociales. Por consiguiente, Ogarrio concluye que los *vouchers* pueden ser un instrumento rentable en ciertos ámbitos de política pública, aunque para ello es indispensable que su diseño e implementación se realicen tomando en cuenta las características del contexto, las posibles barreras de entrada al "cuasi-mercado" y la consideración de valores adicionales a la eficiencia, como la calidad y la equidad.

Los *nudges* (empujoncitos), discutidos en el texto de Jorge Puga, representan un instrumento de reciente aparición en las discusiones internacionales, el cual difícilmente puede asociarse a alguno de los grandes modelos de reforma administrativa previos. Como explica el autor, la propuesta de los *nudges* tiene sus orígenes en la economía conductual, particularmente en sus hallazgos respecto de las limitaciones que los seres humanos enfretamos al tomar decisiones. Por medio de pequeños cambios en la "arquitectura de elección", es decir el contexto en donde las personas deciden, los *nudges* buscan mejorar el bienestar o aumentar la felicidad de los individuos. Del lado gubernamental, según lo muestran los ejemplos presentados por Puga, el uso de *nudges* puede servir para aumentar la recaudación fiscal, reducir las regulaciones, incrementar el pago oportuno de multas o eficientar el consumo de energía.

A pesar de su relativa novedad como instrumento de reforma de servicios públicos, los *nudges* suelen implementarse de la mano de ejercicios de evaluación respecto de su efectividad. Como bien describe Puga, esto sirve para darnos una idea de las contribuciones de la herramienta, pero también de sus limitaciones. Por ejemplo, en algunos casos se ha notado que los efectos de los *nudges* son menores a lo inicialmente sugerido; en otros casos, la utilidad de los *nudges* ha radicado en complementar otros instrumentos de política pública, más que en sustituirlos; en algunos casos más, lo que se ha observado son consecuencias inesperadas o "efectos *boomerang*", en

donde los efectos iniciales del *nudge* específico se han revertido. Por último, y aun cuando los *nudges* en principio no limitan la libertad de decisión de las personas, en diversos ámbitos se han puesto en tela de juicio su legitimidad, transparencia e implicaciones éticas. En este sentido, el autor sugiere incorporar con cautela a los *nudges* en el repertorio de instrumentos de reforma a disposición de los gobiernos.

El capítulo de José Manuel Heredia sobre innovación en el sector público cierra la revisión de los instrumentos de reforma. Como en el caso de la coordinación, la innovación es probablemente algo más amplio que un instrumento, en tanto que pone sobre la mesa la necesidad de repensar las aproximaciones gubernamentales a la solución de problemas públicos. Ahora bien, como el autor apunta, la innovación puede entenderse lo mismo como un cambio o mejora específica (una "innovación"), que como una transformación sustancial (algo realmente "nuevo"). En cualquier caso, la apuesta de la innovación en el sector público tiene que ver con superar las inercias y rigideces normativas, y potenciar las capacidades de las organizaciones públicas, a fin de proveer mejores bienes y servicios para los ciudadanos.

Heredia muestra en su texto cómo las discusiones internacionales sobre innovación se han ido sofisticando conceptualmente, pero también en términos de los actores involucrados y las herramientas usadas. Hoy en día se habla de "laboratorios de innovación", "prototipos", "innovadores sociales", "comunidades de práctica", lo mismo que de organizaciones y funcionarios públicos innovadores. Por otro lado, el autor también destaca que los procesos de innovación gubernamental siguen enfrentando los problemas de siempre, como son la oposición de parte de los funcionarios potencialmente afectados por las innovaciones, o la aversión a posibles pérdidas presupuestales. Con todo, Heredia concluye subrayando que la innovación (como actitud, enfoque, instrumento) se ha vuelto indispensable para resolver los problemas complejos que los gobiernos enfrentan en la actualidad.

El capítulo de Mariana Chudnovsky, "De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina: especificidades de la región", complementa de forma excepcional los análisis de los capítulos previos. Después de un interesante repaso a las oleadas reformadoras y la búsqueda de "recetas universales" en la región, la autora destaca la diversidad organizacional que existe tanto entre los países latinoamericanos, como dentro de cada uno de ellos. Frente a la complejidad de estos escenarios administrativos, Chudnovsky argumenta que la idea de los instrumentos de reforma puede convertirse en una opción para promover cambios, aprendizajes y, sólo después de ello, institucionalización normativa.

Sobre la base de los instrumentos discutidos en capítulos previos, la autora recupera cuatro de ellos para ilustrar cómo se han utilizado en la región latinoamericana. En el tema de la profesionalización administrativa, Chudnovsky describe los lentos avances que se han obtenido en la mayoría de los países, pero también destaca los esfuerzos que se han impulsado en países como Brasil, Chile o Perú, particularmente en temas de capacitación. En cuanto a las asociaciones público-privadas, la autora revisa las contribuciones que dicho instrumento ha tenido en la infraestructura de la región, aunque subraya que el progreso en el ámbito nacional contrasta con las limitaciones de los ámbitos subnacionales. Con respecto a la gestión de desempeño, Chudnovsky nota la pluralidad de mecanismos implementados (evaluaciones, tableros de control, programas de mejoramiento de gestión), si bien recuerda que todavía hay amplia heterogeneidad en esta área. Finalmente, analiza el desarrollo de las "ventanillas únicas" como un ejemplo notable en el uso de instrumentos de coordinación dentro de las administraciones públicas latinoamericanas. En sus conclusiones, Chudnovsky apunta que la discusión sobre instrumentos de reforma permite cambiar la mirada hacia las estrategias particulares, así como entender que la creación de normas o leyes representa apenas un elemento de los procesos de modernización gubernamental.

El libro cierra con un capítulo de conclusiones por parte de los editores. Pardo y Dussauge hacen un breve recuento de los objetivos y contenidos centrales del volumen, destacando cómo la visión de instrumentos de reforma permite emplear "herramientas disponibles en una caja" en diversos contextos organizacionales. Posteriormente, los autores apuntan la persistente dificultad para definir no sólo el concepto de "instrumentos de reforma", sino los límites de cada uno de los instrumentos presentados tanto en términos de sus características, como de sus particularidades al ser aplicados en distintos entornos.

Después de repasar cómo los instrumentos se han ido expandiendo en el ámbito internacional, Pardo y Dussauge analizan, por un lado, la utilidad de los instrumentos de reforma como unidades y como combinaciones potenciales; y, por el otro, discuten los problemas y desafíos de aquéllos, ya sea en su diseño ya en su implementación en ámbitos institucionales específicos. Para concluir, los editores hacen un llamado a más investigaciones futuras que describan y expliquen cómo y por qué se usan ciertos instrumentos de reforma en ciertos momentos, y cómo su implementación ha contribuido (o no) a mejorar el funcionamiento de las administraciones públicas mexicana y latinoamericanas.

En síntesis, este libro propone a los lectores una nueva forma de aproximarse al estudio de las reformas administrativas. Lo hace por medio de discusiones teórico-analíticas, de revisiones a la experiencia latinoamericana e internacional y, sobre todo, con un conjunto de capítulos que ofrecen una visión detallada de la lógica, los supuestos, las aplicaciones y las limitaciones de ocho instrumentos de reforma. Quienes hemos contribuido al volumen, deseamos que este esfuerzo colectivo contribuya a dar nuevos bríos a los debates e investigaciones académicas, pero también a las reflexiones prácticas sobre la forma en que los gobiernos transforman sus estructuras, procesos y mecanismos de provisión de bienes y servicios al público.

Bibliografía

Brunsson, Nils y Johan P. Olsen (2007), *La reforma de las organizaciones*, México: CIDE.

Drechsler, Wolfgang y Tiina Randma-Liiv (2016), "In Some Central and Eastern European Countries, Some NPM Tools May Sometimes Work: A reply to Dan and Pollitt's 'NPM can work'", *Public Management Review*, 18 (10), 1559-1565,

Dunleavy, Patrick, Helen Margetts, Simon Bastow y Jane Tinkler (2006), "New Public Management Is Dead—Long Live Digital-Era Governance", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 16 (3), 467-494.

Escuela de Administración Pública del Distrito Federal (2016), Reformas administrativas: construyendo una visión común, México: EAPDF.

Esmark, Anders (2017), "Maybe It Is Time to Rediscover Technocracy? An Old Framework for a New Analysis of Administrative Reforms in the Governance Era", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27 (3), 501-516.

Hammerschmid, Gerhard, Steven Van de Walle, Rhys Andrews y Philippe Bezes (eds) (2016), *Public administration reforms in Europe. The view from the top*, Cheltenham: Edward Elgar.

Hill, Carolyn y Laurence E. Lynn (2005), "Is Hierarchical Governance in Decline? Evidence from Empirical Research", *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15 (2), 173-195.

Hood, Christopher y Ruth Dixon (2015), *A Government that Worked Better and Cost Less? Evaluating Three Decades of Reform and Change in UK Central Government*, Oxford: Oxford University Press.

Hyndman, Noel e Irvine Lapsley (2016), "New Public Management: The Story Continues", *Financial Accountability & Management*, 32 (4), 385-408.

Kuhlmann, Sabine y Geert Bouckaert (eds.) (2016), *Local Public Sector Reforms in Times of Crisis: National Trajectories and International Comparisons*, Basingstoke: Palgrave.

Le Galès, Patrick (2016), "Performance measurement as a policy instrument", *Policy Studies*, 37 (6), 508-520.

March, James y Johan P. Olson (1983), "Organizing Political Life: What Administrative Reorganization Tells Us about Government", *American Political Science Review*, 77 (2), 281-296.

OCDE (2003), *Open Government. Fostering Dialogue with Civil Society*, París: OECD.

Pardo, María del Carmen y Guillermo M. Cejudo (2016), *Trayectorias de reforma administrativa en México*, México: El Colegio de México.

Pollitt, Christopher (2016), "Managerialism Redux?". *Financial Accountability & Management*, 32 (4), 429-447.

_____, y Geert Bouckaert (2011), *Public Management Reform*, Oxford: Oxford University Press.

Randma-Liiv, Tiina y Walter Kickert (2017), "The Impact of Fiscal Crisis on Public Administration Reforms in Europe", *Journal of Comparative Policy Analysis* (early view).

Turner, Mark (2002), "Choosing items from the menu: New Public Management in Southeast Asia", *International Journal of Public Administration*, 25 (12), 1493-1512.

Van de Walle, Steven y Sandra Groeneveld (eds.) (2016). *Theory and practice of public sector reform*, London: Routledge

White, Anne y Patrick Dunleavy (2010), *Making and breaking Whitehall departments: a guide to machinery of government changes*, Institute for Government/LSE Public Policy Group, http://www.instituteforgovernment.org.uk/publications/making-and-breaking-whitehall-departments.

Reformas administrativas: de los modelos a los instrumentos[1]

María del Carmen Pardo
Mauricio I. Dussauge Laguna

Introducción

Este capítulo tiene como objetivo hacer un breve repaso de la discusión académica sobre la importancia que han adquirido lo que aquí denominamos "instrumentos de reforma administrativa", mismos que han sido utilizados por los gobiernos para buscar mejores aparatos administrativos, más eficaces, más incluyentes, más responsivos, más transparentes; esto es, en una palabra, más democráticos. A diferencia de las discusiones de los últimos treinta años, centradas en grandes "modelos" como la Nueva Gestión Pública (NGP), la Gobernanza, la Reinvención del Gobierno, etc., consideramos que poner atención en los instrumentos como algo más acotado y específico nos permite superar la idea de una transformación integral del sector público (tan ambiciosa como inalcanzable), para buscar ofrecer soluciones concretas, que acerquen a los gobiernos y a sus administraciones a tener mejores respuestas frente a problemas administrativos de carácter más puntual.

La discusión académica de este capítulo enmarca el análisis de los instrumentos de reforma administrativa de cara al hecho de que los modelos de reforma plantearon propósitos comprehensivos, sin haber ofrecido soluciones a la altura de las expectativas que generaron (por ejemplo, responder con la eficacia y celeridad necesarias a la demanda ciudadana). De manera particular en la región Latinoamericana, los modelos que (en apariencia) se habían desarrollado e implementado en otras latitudes parecían ofrecer algunos insumos para mejorar

[1] Los autores agradecen a Mariana Chudnovsky sus pertinentes comentarios a una primera versión del capítulo durante el seminario interno en el que se discutieron los borradores del libro.

el desempeño gubernamental. Sin embargo, sus propuestas de solución realmente no podían considerarse de fondo dadas las circunstancias administrativas regionales, heterogéneas entre países y dentro de cada uno de ellos, al tiempo que marcadas por la falta de capacidades institucionales básicas (por ejemplo, organizaciones burocráticas basadas en el mérito, o esquemas de presupuestación estables; véase Chudnovsky e Iacovello, s/f).

De hecho, los instrumentos de reforma administrativa se han convertido en una preocupación intelectual creciente en diversas regiones del mundo, en la medida en que los países intentan dejar atrás las modas reformistas (por ejemplo, el neogerencialismo) para enfrentar presiones y problemas administrativos concretos, que requieren de respuestas igualmente acotadas. Es patente la frustración social creciente respecto a la efectividad de los gobiernos y sus grandes programas de reforma, que han puesto en marcha credos generales para reinventar, achicar, privatizar, devolver, descentralizar y desregular, los cuales han dejado tras de sí avances fuertemente cuestionados. Al poner la atención en la lógica de diversos instrumentos, el capítulo destaca que las propuestas de reforma administrativa pueden plantearse de forma menos amplia, pero con el potencial de enfrentar problemas públicos con mayor tino, con propósitos muy claros, buscando obtener resultados tangibles, de corto y mediano plazo (Salamon, 2002a).

Cabe mencionar que en la literatura académica no existe una definición del término "instrumento de reforma administrativa". De hecho, nosotros tomamos como inspiración los textos de política pública sobre "instrumentos de política" o "instrumentos de gobierno" (Hood, 1986; Salamon, 2002a; Howlett, 2011). Los instrumentos son mecanismos específicos que forman parte del proceso de diseño de políticas públicas y que permiten concretar las actividades del gobierno. Los instrumentos, por lo tanto, pueden usarse por separado o en combinación, dependiendo del problema y/o área de política pública particular en la cual se busque intervenir.

Recuperar el término "instrumento" nos permite situar la discusión sobre reformas administrativas en un nivel de agregación mucho menos comprehensivo que el de los cambios propuestos por los modelos de reforma. En lugar de pensar en modelos o esquemas generales de modernización, que nos sugieran avanzar por etapas o modas administrativas (Dussauge, 2009), los instrumentos nos permiten ponderar diversos mecanismos de acción pública de manera casuística, para enfrentar los problemas de organización y gestión del sector público. Lo anterior sucede con base en una lógica híbrida, en donde el Estado desempeña un papel central como reformador, pero también tiene la capacidad de decidir cómo y por medio de qué instrumentos inspirados en una lógica del mercado puede potenciar la mejora de sus estructuras, funcionamiento y servicios.

Este análisis, que se desdobla en los distintos capítulos del libro, va desde instrumentos de reforma que pudiéramos asociar a las discusiones de Administración Pública más tradicionales, hasta algunos de corte más reciente y cercanos a la lógica de mercado impulsada por la Nueva Gestión Pública, pasando por otros que suelen ubicarse en un ámbito intermedio asociado al término Gobernanza (Pardo, 2004). Así, el libro contiene discusiones sobre instrumentos de profesionalización del servicio público y mecanismos de coordinación, claros ejemplos de lo difícil que resulta transitar de las preocupaciones administrativas clásicas a los nuevos paradigmas. También se analizan instrumentos como las agencias ejecutivas y regulatorias, ejemplos del medio camino entre la administración tradicional y otras propuestas de gestión más horizontal. O instrumentos como las asociaciones público-privadas, que replantean los equilibrios deseables entre el Estado y el mercado. La innovación y la gestión del desempeño, por su parte, son instrumentos que intentan transformar la lógica de gestión interna de los gobiernos. Finalmente, dos ejemplos de instrumentos con una lógica de mercado más pronunciada pueden encontrarse en los vales de servicio (*vouchers*) y en los "empujones decisorios" (*nudges*).

Estudiar la aparición, desarrollo y funcionamiento de estos instrumentos es necesario para comprender los alcances de las propuestas modernizadoras. El tema es particularmente importante en el caso de aquellos instrumentos de reforma cuya operación descansa en terceros, ya sea casi por completo, ya en situaciones donde el gobierno les "comparte" algunas tareas y responsabilidades (como es el caso de corporaciones industriales, universidades, centros de atención social, hospitales privados, bancos comerciales, agencias financieras, firmas constructoras, organizaciones no gubernamentales o civiles, etcétera). Por supuesto, la importancia que van adquiriendo los agentes distintos al gobierno en el desarrollo de la actividad pública no implica que éste desaparezca de las iniciativas propuestas. Los datos son reveladores en este sentido. En los Estados Unidos las agencias públicas eran responsables del 40% de la actividad y el 60% recayó en manos de otras agencias no gubernamentales. Sólo se registra un 5% de actividad directa por parte del gobierno federal (Salamon, 2002a). Estos cambios, sin duda, han tenido repercusiones directas no sólo en la forma de gestión de los gobiernos, sino también en términos de la rendición de cuentas. Si por un lado los nuevos instrumentos modifican la lógica de decisión, los procesos, los tiempos y la distribución de tareas entre diversos actores, por el otro crean nuevos desafíos respecto del desarrollo de las tareas, la provisión de servicios públicos y las formas de rendir cuentas sobre sus resultados.

Por el contrario, los déficits más visibles en las propuestas hechas bajo el paraguas de la administración tradicional siempre se localizaron en temas de reclutamiento, presupuestación y cumplimiento de metas. A partir de la década de los años ochenta, y como resultado del debate sobre los modelos de Estado y su consecuente impacto en los modelos de reforma administrativa, se registró una intensa producción académica en sintonía con propuestas englobadas en esos nuevos modelos, como la NGP o la Gobernanza, pero quedaron también claros sus déficits al enfocarse primordialmente en temas como el rendimiento o la colaboración. De ahí que al igual que en esos modelos, la reflexión contemporánea busque mejorar la comprensión de lo que

implican las propuestas de reforma para mejorar el desempeño del gobierno y su relación con la ciudadanía. Un paso más en esa dirección es entender los procesos de cambio vinculados a instrumentos de reforma administrativa específicos.

La conceptualización de los instrumentos de reforma

Aunque la literatura internacional sobre reformas administrativas ha discutido numerosos instrumentos, la atención académica se ha centrado fundamentalmente en el análisis de modelos o tendencias generales de reforma. De hecho, son escasos los textos que hablen de instrumentos de reforma como tales, mucho menos pueden encontrarse discusiones conceptuales sobre el término. De hecho, la idea de "instrumento" en realidad proviene de las viejas discusiones sobre diseño de políticas (Linder y Peters, 1993; Howlett, 2011) y sobre las actividades de los gobiernos (Hood, 1986; Hood y Margetts, 2007). Los textos de Lester Salamon (2002a, 2002b) probablemente sean los que permitan encontrar algunos puentes entre las discusiones más amplias sobre administración y políticas públicas, y nuestras preocupaciones más concretas sobre los procesos de reforma. Por ejemplo, en sus discusiones sobre los "instrumentos de gobierno", Salamon plantea un listado de mecanismos que han ido surgiendo como respuesta a las transformaciones del Estado contemporáneo, pero que a la vez se vuelven parte de una "caja de herramientas" a la cual los gobiernos pueden recurrir al momento de definir su forma de operar y relacionarse con la sociedad. Por todo lo anterior, un primer acercamiento a los instrumentos de reforma implica tratar de entender cómo ha cambiado el papel del gobierno y, con ello, el tipo de mecanismos por medio de los cuales opera.

En este sentido, el análisis de los instrumentos parte, primero, de la idea de un gobierno "ampliado", en un esquema en el que se privilegia la colaboración con otros agentes; segundo, un cambio de lógica que deja de centrarse en las estructuras institucionales para enfocarse en las herramientas de las que se puede echar mano; y, tercero, mayor visibilidad de la franja de

discrecionalidad, captura de intereses e ineficacia. El centro de la acción pública se traslada, entonces, de las grandes secretarías de estado (departamentos o ministerios en otros países), regidos por estrictas lógicas verticales y jerárquicas, a un esquema que puede también funcionar de redes organizacionales en las que se establece una relación de interdependencia entre agencias públicas y otros actores. El gobierno sin duda puede ganar aliados, pero también pierde posibilidades de ejercer un completo control sobre la operación de los programas. De hecho, se establece un complejo intercambio entre agencias del gobierno y otras instituciones públicas y privadas, en donde los asuntos básicos de la administración interna se vuelven menos importantes (por ejemplo los sistemas de personal, las estructuras organizacionales e incluso los procedimientos presupuestales). Toman mayor importancia las relaciones externas, como pueden ser con gobiernos locales, hospitales, universidades, corporaciones industriales, bancos, entre otros.

Así, la interdependencia se convierte en la característica principal de la forma de gobernar y de reformar las administraciones públicas, pues resulta claro que un solo actor –aunque éste sea el gobierno– no podrá alcanzar sus objetivos sin ayuda de otros. Por el contrario, lo que empieza a surgir es un conjunto de redes adicionales a la estructura burocrática tradicional, que se caracterizan por ser: a) *pluriformes*, pues incorporan un rango amplio de organizaciones y de formatos organizacionales, lo que no quiere decir que todas tengan experiencia para trabajar bajo una lógica de colaboración y que conozcan a profundidad lo que hace cada una de ellas, lo cual resalta la importancia de los mecanismos de coordinación; b) *autoreferenciadas*, pues los actores tienen sus propios intereses y asumen las relaciones desde muy distintas perspectivas, valores e incentivos, como podría quedar evidenciado en el caso de instrumentos como las asociaciones público-privadas; c) *interdependientes de manera asimétrica*, pues dependen unos actores de otros, pero esas relaciones son casi siempre desiguales, puesto que se plantean diferentes urgencias y secuencias, como podría quedar ejemplificado con el caso de las agencias ejecutivas y regulatorias; y d) *dinámicas*, pues se caracterizan por promover

constantes cambios, como podría ser el caso de los procesos de innovación, o la creciente popularidad de instrumentos como los *nudges* o los *vouchers*.

Los instrumentos aparecen, entonces, como recursos útiles para estructurar las redes; se mueve el foco del análisis al pasar de la idea de lo público *vs.* lo privado a lo público más lo privado, y se supera la relación dicotómica entre lo no lucrativo y lo lucrativo. Se estaría poniendo en el centro de la acción pública el interés público, lo que significa que la competencia se reemplaza por colaboración, el mando y el control se sustituyen por negociación y persuasión, se pasa del énfasis en el control al énfasis en el desempeño (Salamon, 2002a).

Un aspecto importante es que, a partir de la selección de los instrumentos, los actores que intervienen van a influir de manera decisiva en las metas, pero reconociendo que tienen perspectivas, *ethos*, estándares de operación, capacidades e incentivos propios. Esto quiere decir que la selección que se haga de los instrumentos va a repercutir de manera directa en la estructura del proceso reformista y, por ende, en sus resultados (Salamon, 2002a). Por consiguiente, este proceso no es neutral sino eminentemente político, lo cual debe tenerse muy en cuenta al tratar de identificar su importancia y los límites que se pueden imponer a la operación de políticas orientadas a reformar las estructuras, procesos o servicios públicos. Los instrumentos de reforma pueden ayudar a tener una mejor idea de los límites de discrecionalidad y acción dentro de los cuales se va a operar, pero su presencia no puede aislarse de las circunstancias políticas, las normas o comportamientos culturales, o las predisposiciones ideológicas que también influyen y dan forma a las tareas del Estado, incluyendo sus propuestas de modernización administrativa.

Cuestiones básicas en torno a los instrumentos de reforma

En la literatura especializada existen diversas formas de clasificar los instrumentos de política o gobierno. Una primera clasificación es la de Chistopher Hood (1983), que en su libro

The Tools of Government, argumenta la existencia de cuatro grandes tipos de instrumentos o formas de actuar gubernamental: nodalidad (envío y recopilación de información), autoridad (fundamentalmente reglas y sanciones), tesoro (recursos presupuestales e impuestos) y organización (personal, estructuras, procesos administrativos). Por otra parte, Hood también argumentó que los instrumentos del gobierno pueden entenderse como parte de una caja de herramientas a partir de la cual los tomadores de decisiones pueden seleccionar una u otra, dependiendo del problema a tratar o de la solución que se busque. El mismo autor añade que esta selección se hace siempre guiada bajo criterios de orden político. La propuesta original de Hood se ha revisado sobre todo a la luz de la importancia creciente de los recursos tecnológicos que pueden arropar a los instrumentos de gobierno (Hood y Margetts, 2007). Otra clasificación bastante conocida es la planteada por Lester Salamon (2002a), quien en realidad enlista una serie de mecanismos que caracterizan la tarea de gobernar en un entorno de gobernanza. Además del "gobierno directo", Salamon habla de diversos mecanismos de gobierno "indirecto" como son la regulación económica, los subsidios, los préstamos, los seguros, los vales (*vouchers*), etc.

Por la naturaleza del tema tratado en este libro, si bien no retomamos la clasificación propuesta por Hood, sí recuperamos sus ideas centrales que nos ayudan a entender la lógica de diseño y los procesos de implementación de las reformas administrativas. Los instrumentos se reconocen, entonces, como mecanismos de carácter general que van a seleccionarse guiados por la necesidad de intervenir para solucionar o enfrentar problemas de manera estratégica. Asimismo, aunque tampoco retomamos el listado de Salamon, sí consideramos valiosa su propuesta de pensar en los instrumentos como mecanismos seleccionados por los gobiernos, pero en constante interacción e incluso dependientes de la participación de actores privados o no gubernamentales. En ambos casos, estamos frente a dos clasificaciones que nos ayudan a pensar en un abanico de acciones (es decir instrumentos de reforma) que no está limitado

por los confines del aparato administrativo, y que permiten a los gobiernos perseguir sus objetivos (de reforma) de una forma acotada, sin tener que aproximarse siempre desde una lógica estructural/institucional tradicional. Estos instrumentos, sin duda, han aumentado en número y en complejidad técnica, sin que esto signifique que los podemos entender, por ejemplo, como instituciones, porque al menos en los ejemplos seleccionados para este libro, éstos no necesariamente responden a reglas formales o a una normatividad preestablecida.

La política como condicionante en la selección de cada instrumento

Es importante subrayar que los instrumentos se seleccionan poniendo el criterio político como criterio rector. Esto significa que el tipo de régimen político (autoritario, liberal, presidencial, parlamentario) influye en el tipo de instrumentos que los reformadores elijen. Esta selección se haría dentro de un amplio espectro de posibilidades dependiendo del problema de política pública que se quiera atender y que pueden ir desde cuestiones estructurales hasta situaciones marcadas por la contingencia. En este sentido, Guy Peters (2002:552) ha afirmado, por ejemplo, que "[l]os instrumentos de política no son políticamente neutrales, y la selección de uno u otro como parte de una intervención pública generará actividad política, y tendrá consecuencias políticas".

Los intereses, las ideas y las instituciones políticas inevitablemente influirán en el diseño de las estrategias de reforma, en términos de qué instrumento incluir y cómo implementarlo. Las preferencias de los líderes políticos, los intereses de los grupos sociales, las capacidades políticas de las instituciones involucradas y los costos/beneficios potenciales (percibidos) de los procesos de reforma son variables que, en su conjunto, determinarán la combinación y priorización de instrumentos en un momento dado. Además, las ideas políticas predominantes pueden facilitar/dificultar que los diversos instrumentos se usen como insumo de política pública (por ejemplo, históricamente

ha sido más fácil impulsar instrumentos de gobierno indirecto en Estados Unidos que en lugares con tradición estatal más fuerte, como Francia o los países latinoamericanos).

La "instrumentalización" de los instrumentos

Un asunto de suma importancia respecto de los instrumentos de reforma administrativa tiene que ver con su "instrumentalización" (es decir su puesta en marcha), que acaba convirtiéndose en algo fundamental debido a que a través de ella se relaciona el gobierno con la ciudadanía. Por otra parte, el proceso de instrumentalización supone producir efectos específicos y muchas veces independientes de los objetivos que se persiguen y que pueden alterar de forma significativa los resultados esperados (véase, por ejemplo, el capítulo de *vouchers*). También su instrumentalización se vincula con las distintas formas en las que van a estructurar la o las políticas públicas; esto implica tomar decisiones, las cuales a su vez producirán sus propios efectos.

Los enfoques de sociología política ayudan a identificar dimensiones de los instrumentos y del proceso de su instrumentación para poder analizar cambios políticos y las relaciones entre instancias gubernamentales y actores sociales (Lascoumes y Le Galés, 2007). Por otro lado, estos enfoques también arrojan luz, puesto que la instrumentalización tiene que ver con las posibilidades de legitimación, politización o despolitización asociados a la selección que se haga de los instrumentos mismos. Son recursos técnicos, pero también sociales, puesto que constituyen medios que organizan las relaciones sociales entre el gobierno y otros actores, de acuerdo con los significados y representaciones inherentes a ellos. Son un recurso técnico que se operacionaliza como herramienta, pero no son neutrales puesto que están imbuidos de valores e interpretaciones.

La instrumentalización de políticas públicas, incluyendo las relacionadas con las reformas administrativas, se nutre del proceso de acoplamiento entre un conjunto de problemas y

los diversos instrumentos seleccionados para atenderlos (se podría pensar en que pueden ser instrumentos técnicos, como por ejemplo los de gestión del desempeño, así como decisiones que faciliten la operación, como podrían ser los mecanismos de coordinación, y hasta poner en marcha recursos con un sesgo más claro de mercado, como sería la utilización de los *vouchers*). Dicho de otra manera, su instrumentalización envuelve no sólo la comprensión de las razones que llevan a seleccionar un instrumento en lugar de otro, sino también a poder prever el efecto o los efectos que producirían estas soluciones. El catálogo de opciones o alternativas puede ser amplio: legislativo y/o regulatorio, otra vez, como la profesionalización; económico y/o fiscal, como podrían ser las agencias regulatorias; de negociación, como serían los mecanismos de coordinación; o acuerdos e incentivos sustentados en información y comunicación, como podría ser el *nudging*. Hay que decir, sin embargo, que en muchos casos los instrumentos pueden implicar combinaciones o incluso híbridos, como las asociaciones público-privadas, lo que añade problemas de coordinación.

El análisis de la instrumentalización también incorpora la variable cambio: los instrumentos son útiles para cambiar políticas públicas o para evitar que se den estos cambios. Esta dicotomía se vincula con factores como la globalización y el papel que juegan las empresas trasnacionales, que en muchos momentos incluso determinan la posibilidad de cambios. Asimismo, esto se relaciona con el hecho de gobernar sociedades cada vez más diferenciadas en las que la innovación juega papeles decisivos en procesos de modernización y en los que la regulación ya no se sostiene en mando y control, sino en los flujos e intercambios de información, como queda explicado en los dos capítulos que hacen referencia a estos temas (mecanismos de innovación y agencias ejecutivas/regulatorias). Por otra parte, Peter Hall (1986) ha sostenido que para entender los procesos de cambio debe diferenciarse entre los grandes objetivos de reforma, los instrumentos usados y los parámetros específicos bajo los cuales estos operan. En este sentido, afirma que existen mayores posibilidades de ajustar los métodos más que los fines,

en función de acuerdos e intercambios. El argumento de Hall reitera la utilidad de pensar los procesos de reforma desde la perspectiva de los instrumentos (métodos), más que desde la perspectiva de los modelos (fines).

Atributos

Los instrumentos deben poseer cualidades que puedan permitir su identificación en medio de otros insumos o recursos. Según Salamon (2002a), estos pueden ser: a) efectividad, que se define por la posibilidad de medir el logro de los objetivos, lo que podría conducir a consideraciones de costos, lo que normalmente no se hace; b) eficiencia, que se obtendría de un balance entre resultados y costos; c) equidad, que tendría dos acepciones, una referida a la distribución equitativa de beneficios y otra a sus efectos redistributivos canalizados a aquellos que se supone serían los más necesitados; d) capacidad de gestión que debe traducirse en capacidad de implementación; y e) legitimidad y factibilidad política. Claramente, todos estos atributos son relevantes y deberían complementar los procesos decisorios en materia de instrumentos de reforma administrativa.

Desafíos

Los hacedores de políticas se encuentran bajo constante presión para seleccionar qué instrumentos de reforma usar puesto que les significa un desafío tanto en términos de la propia naturaleza de los mecanismos, como de su gestión. Por un lado, una visión relativamente escéptica podría sugerir que en realidad es muy limitado el margen de maniobra de estos actores y, por lo tanto, más que seleccionar instrumentos lo que hacen es reiterar el uso de instrumentos ya existentes en el marco de un sistema administrativo marcado por precedentes, inercias, resistencias al cambio (Page, 2014). Por el otro lado, si suponemos que los hacedores de políticas sí pueden escoger, entonces se abre todo un abanico de desafíos para ellos. Una dificultad inicial es que los instrumentos seleccionados deben estar alineados con la

búsqueda de solución de problemas públicos. La selección se hace en escenarios de creciente complejidad marcados tanto por la también creciente complejidad de los problemas públicos, como por el escepticismo cada vez más pronunciado sobre la eficacia del gobierno y sus resultados. Un riesgo adicional que se enfrenta al utilizar los instrumentos de reforma es que las tareas administrativas son cada vez más complicadas, pero se le otorga un valor destacado a la eficacia puesto que se persiguen propósitos acotados y bien definidos, lo cual quizás va en detrimento de otros valores organizacionales igualmente importantes.

Sin embargo, cabe apuntar que la utilización de algunos instrumentos de reforma podrían estar subvirtiendo los propósitos del orden público, por ejemplo, al compartir o "terciarizar" las responsabilidades esenciales de los gobiernos. Estaríamos, entonces, frente a una paradoja difícil de resolver: actuar en un escenario de poder disperso y de un número considerable de agencias y actores involucrados bajo el supuesto de activar instrumentos que requieren de un ejercicio de planeación cuidadoso, por encima incluso que uno de dirección. Ahora bien, todo lo anterior ocurre en escenarios en los que no necesariamente se cuenta con los recursos organizacionales internos requeridos, ni tampoco con los incentivos y con las capacidades alineadas de manera que se pueda esperar un cambio de comportamiento hacia la dirección deseada. A ello habría que sumar dos desafíos: aunque la rendición de cuentas y la legitimidad de la acción pública en los tiempos actuales quedan vinculadas al uso de nuevos instrumentos de reforma, dependientes a su vez (en parte) de nuevos actores sociales, privados o no gubernamentales, o de lógicas distintas a los controles y mecanismos jerárquicos tradicionales, los ciudadanos siguen esperando respuestas y resultados de las instituciones públicas gubernamentales y no de terceros.

Conclusión

Los instrumentos de reforma representan recursos que pueden servir como un indicador de las transformaciones que han

ocurrido en la gestión pública en los últimos años y, al mismo tiempo, como mecanismos para proponer procesos de cambio en las estructuras, procesos y servicios públicos. Aunque se han utilizado desde hace tiempo, los instrumentos de reforma administrativa (particularmente los estudiados en este libro) se convirtieron en las últimas décadas en un útil recurso que ha permitido cambiar los términos de las discusiones sobre reformas administrativas, el número de recursos disponibles en las cajas de herramientas a disposición de los gobiernos con afanes reformistas e, incluso, el grado de sofisticación de los procesos de modernización.

Derivado de la literatura más amplia sobre "instrumentos de gobierno" y gobernanza, el concepto de instrumentos nos ha permitido poner atención en los necesarios vínculos de interdependencia que existen entre Estado, mercado y sociedad. Así, ya no es posible discutir los procesos de reforma en términos de grandes modelos homogeneizadores y omni-abarcantes, pero tampoco es posible centrar la atención en los alcances y el desempeño de un solo actor, el gobierno. Por el contrario, es indispensable mirar a los instrumentos de reforma particulares y a las diversas relaciones que se establecen entre muy distintos actores públicos, privados y sociales en el marco del diseño y la gestión de cada instrumento específico, que además de alterar las dinámicas de funcionamiento burocrático tienen ciertas consecuencias en los usuarios de los servicios públicos y la ciudadanía en general. Estas nuevas interacciones idealmente buscan propósitos de beneficio colectivo y tratan de partir de una clara distribución de responsabilidades. Sin embargo, siempre queda el desafío de lograr una buena comunicación y, sobre todo, una efectiva colaboración entre los involucrados, algo que no se logra de manera fácil.

Al hablar de instrumentos de reforma es posible dejar a un lado discusiones abstractas sobre la conveniencia de adoptar uno u otro modelo de reforma, pues podemos analizar la pertinencia técnica que uno u otro instrumento puede llegar a tener para los diversos problemas públicos que se quieren atender. Ahora

bien, como lo han subrayado las discusiones más amplias sobre diseño de políticas e instrumentos de gobierno, lo mismo que la literatura sobre reformas administrativas en lo general, las ventajas técnicas de los instrumentos no pueden ni deben verse como el único insumo para definir qué hacer en materia de reforma. Por el contrario, la selección de los instrumentos es una decisión de carácter político por varias razones: los instrumentos responden a contextos políticos y tradiciones administrativas particulares, así como a valores y consideraciones éticas; un instrumento puede ser más o menos útil para generar acuerdos y consensos en torno a qué tan adecuada es (o no) una propuesta de reforma; y, en última instancia, como ya se ha señalado, debe tenerse en cuenta que los instrumentos no son neutrales. Por lo anterior, los instrumentos de reforma deben verse como componentes de una caja de herramientas de la cual deben sacarse con cautela. Su aplicación práctica puede conducir (o no) al logro de los objetivos de cambio propuestos en un horizonte de corto/mediano plazo, incluso de largo plazo en algunos casos, pues en el camino pueden irse generando complicaciones, conflictos y controversias. Además, los procesos de implementación de los diversos instrumentos de reforma pueden acarrear resultados no deseados, así como también el riesgo de que lleguen a desgastarse en el tiempo o incluso a deslegitimarse. Éstas y otras cuestiones se discutirán más adelante en el libro. Pero por ahora dejamos la discusión teórica aquí para pasar a la descripción y análisis de un conjunto de instrumentos de reforma administrativa concretos.

Bibliografía

Chudnovsky, Mariana y Mercedes Iacoviello (s/f). "El contexto político de las reformas burocráticas en América Latina: los casos de Argentina, Chile, Perú y República Dominicana", mimeo.

Dussauge Laguna, Mauricio I. (2009). "¿Todos los caminos llevan a la Nueva Gestión Pública? Tres argumentos sobre las reformas administrativas en los países en desarrollo/transición", *Estado, Gobierno, Gestión Pública: Revista Chilena de Administración Pública*, 13, 23-51.

HALL, Peter, (1986), *Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France,* Nueva York: Oxford University Press.

PAGE, Edward (2014), "The Un-politics of instrument selection", en Charlotte Halpern, Pierre Lascoumes y Patrick Le Galés (eds.), *L'instrumentation de l'action publique*, París: Sciences Po, 265-280.

HOOD, Christopher (1986), *The Tools of Government*, Chatham, NJ: Chatham House Publishers.

HOOD, Christopher (2007), "Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers; Reflections on the Tools of Government after Two Decades", *Governance*, 20 (1), 127-144.

HOOD, Christopher y Helen Margetts (2007), *The Tools of Government in the Digital Age*, Basingstoke: Palgrave.

HOWLETT, Michael (2011), *Designing Public Policies*, Londres: Routledge.

LINDER, Stephen y Guy Peters (1993), "Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos", *Gestión y Política Pública*, 2 (1), 5- 34.

LASCOUMES, Pierre y Patrick Le Gales, (2007), "Introduction: Understanding Public Policy though Its Instruments. From the Nature of Instruments to the Sociology of Public Policy Instrumentation", *Governance*, 20 (1), 1-21.

PARDO, María del Carmen (comp.) (2004), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, México: El Colegio de México.

PETERS, B. Guy (2002), "The Politics of Tool Choice", en Lester M. Salamon (ed.), *The Tools of Government*, New York: Oxford University Press, 552-564.

SALAMON, Lester M. (2002a), "The New Governance and the Tools of Public Action: An Introduction", en su edición de *The Tools of Government*, Nueva York: Oxford University Press, 1-47.

_____, Lester M. (ed.) (2002b), *The Tools of Government*, Nueva York: Oxford University Press.

Profesionalización administrativa a través de los servicios civiles de carrera

José Manuel Heredia

Introducción

Una administración pública profesional ha sido la mayor aspiración de los gobiernos durante décadas. Por una administración profesional podemos entender aquella que utiliza rigurosamente la teoría científica y la técnica para realizar sus tareas (Schön, 1983; Noordegraaf, 2007). Se puede esperar entonces que, en este tipo de administración, los funcionarios ejercerán sus funciones con capacidad y atendiendo a procedimientos y normas de comportamiento aceptadas como las adecuadas para realizar sus labores, por encima de sus intereses personales. Sin embargo, lograr esto en la práctica es más complicado que describirlo en el papel.

La administración pública engloba numerosos intereses que no siempre están en línea con la profesionalización de los funcionarios que la integran. Por ejemplo, los políticos a la cabeza pueden buscar que amigos, familiares y colegas de partido ocupen los cargos de su oficina, aunque no tengan las aptitudes necesarias. Por otra parte, los trabajadores de base pueden estar más interesados en mantener su puesto y sus prestaciones, que comprometidos en realizar sus tareas con probidad y profesionalismo. Por estas razones y otras que se describirán más adelante, cualquier reforma que busque la profesionalización de una oficina pública enfrentará numerosos obstáculos, y por ello deberá ser cuidadosamente diseñada e implementada.

Uno de los instrumentos más utilizados en la administración pública para lograr su profesionalización es el establecimiento de un servicio civil de carrera que regule de forma central todos los aspectos relacionados con la labor de los funcionarios dentro de

la oficina pública, desde el ingreso, los ascensos, la evaluación, y la eventual separación del cargo. Por servicio civil, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) entiende a los arreglos institucionales incorporados "con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales" (BID, 2006, p. 4; BID, 2014). El término "servicio de carrera" no se refiere a un único tipo de servicio civil, sino que habla de variaciones sobre un modelo con elementos básicos que son adaptados y acomodados a las necesidades particulares de cada oficina pública.

Estos arreglos —que incluyen tanto las normas como las políticas y las prácticas de la oficina— están integrados de modo que garantizan el profesionalismo de los funcionarios sobre cualquier interés personal o de grupo. Esto es relevante porque, en el contexto actual de democracia, gobernanza y austeridad gubernamental, es esencial que estos arreglos sean compatibles con "los objetivos de eficacia y eficiencia", así como "con los requerimientos de igualdad, mérito y neutralidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos" (BID, 2006, p. 5).

El servicio civil es, entonces, un sistema integral de gestión de los recursos humanos que forman parte de la administración pública y que toma como base elementos del modelo weberiano y de otros paradigmas de la administración pública—como la Nueva Gestión Pública (NGP). Para efectos de este texto, el servicio civil de carrera no es ni un requisito esencial de la administración pública ni es un fin en sí mismo, sino solamente uno de varios instrumentos disponibles para profesionalizar a los funcionarios de una oficina de gobierno.

En el primer apartado del capítulo se presentan algunas razones por las cuales es conveniente profesionalizar a la administración pública, así como las características básicas de los servicios civiles de carrera como un medio para lograr esta profesionalización. En el segundo apartado se resumen algunas experiencias internacionales sobre el establecimiento

de servicios de carrera en Europa y Latinoamérica. En el tercer apartado, se presentan aprendizajes y consideraciones sobre el presente y futuro de los servicios de carrera. El capítulo concluye con conclusiones sobre el tema.

Administraciones politizadas, profesionalización y sistemas civiles de carrera

Los funcionarios que se encargan de los asuntos de gobierno no siempre son profesionales, es decir, no siempre se conducen de acuerdo con la teoría científica y la técnica al realizar sus tareas (Schön, 1983; Noordegraaf, 2007). Existen diversos riesgos cuando los funcionarios públicos no se desempeñan con capacidad y atendiendo a los procedimientos y normas establecidos, sobre todo porque surge una gran incertidumbre sobre su comportamiento y el sentido de las decisiones que tomarán (Crozier, 1964). Es común escuchar, por ejemplo, que algunos funcionarios seleccionan cuáles procedimientos seguir y cuáles ignorar; que participan o "se hacen de la vista gorda" frente algún acto de corrupción; que manipulan estadísticas para "maquillar" su desempeño o ayudar a mejorar los resultados de alguien más; que retrasan ciertas actividades porque tienen una rencilla con una persona o departamento; que obtienen cargos y ascensos no porque sean capaces sino porque tienen amistades o familiares; que nunca son despedidos aunque mantienen un pésimo desempeño. Aunque algunas de estas cuestiones pueden suceder esporádicamente en todas las administraciones de gobierno, éstas son las normas comunes de comportamiento en las administraciones politizadas.

Una administración pública "politizada", o basada en el patronazgo, tiene como característica principal que los altos funcionarios pueden contratar y despedir libremente a todo el personal de la oficina pública de forma totalmente discrecional, sin tener que dar explicaciones a nadie, y mucho menos a los ciudadanos (BID, 2014; Grindle, 2012). En esta clase de arreglo institucional, los altos funcionarios son "dueños" de la oficina pública y pueden hacer con su personal lo que a ellos parezca

mejor, por encima de cualquier reglamento o supervisión externa. Debido a esto, los políticos en turno pueden ofrecer cargos públicos a personas y grupos como recompensa por su apoyo (clientelismo); pueden nombrar a tantas amistades o "incondicionales" como deseen, incluso si éstos no están calificados para realizar sus funciones; pueden ganar la obediencia de los funcionarios bajo su cargo amenazándolos con despedirlos impunemente por la menor falta (Merino, 2013); pueden conferir puestos públicos a militantes de su partido político que no consiguieron algún cargo de elección popular en algún otro distrito, pues "[n]o importan tanto las capacidades o el perfil para el cargo, sino el no quedarse sin trabajo" (Maguey, 2012).

En el patronazgo, el profesionalismo de los funcionarios es menos importante que dar gusto al patrón y apoyar sus ambiciones personales. Como no existe ningún límite a los cambios de personal que puede hacer el jefe, los funcionarios suelen hacen sus tareas solamente siguiendo los intereses del jefe de la oficina, dejando de lado los principios que deberían gobernar a toda administración pública democrática: eficacia, eficiencia, igualdad, mérito y neutralidad en las decisiones de gobierno (BID, 2006). Si una oficina pública trabaja de forma profesional dentro de un sistema de patronazgo —algo extraño, pero posible— no es sino el resultado del interés particular del jefe por hacer las cosas de ese modo. Sin embargo, nada asegura que una vez que cambie el alto funcionario, la oficina mantenga su profesionalismo. De modo que lo profesional en el patronazgo no es la regla sino un hecho fortuito que no suele durar más que unos pocos cambios de dirigente (BID, 2006).

Debido a la discrecionalidad que existe en el manejo de la administración pública, un sistema de patronazgo genera numerosos problemas (ASF, 2013; BID, 2006): mecanismos deficientes para el ingreso y ascenso; falta de mecanismos para el desarrollo profesional; falta de supervisión y evaluación de funcionarios; pérdida de capital intelectual (porque los empleados más capaces pueden preferir cambiar al sector privado donde su carrera no depende solamente del humor del

alto funcionario en turno); carencia de personal profesional; falta de continuidad de las políticas públicas (por la constante rotación de funcionarios); corrupción; ineficiencia; falta de credibilidad y desconfianza de los ciudadanos hacia las funciones del gobierno, entre otros problemas. Todo esto es consecuencia de la ausencia de incentivos para que el trabajo de la oficina pública se realice de forma profesional, eficiente y libre de corrupción, ya que en el patronazgo se anula cualquier espacio de autonomía razonable de los funcionarios frente al poder político, superponiendo de facto a la ética personal del político en turno sobre la ética pública que debería regir en toda organización pública (BID 2014; Merino, 2010).

Para terminar con el sistema de patronazgo, durante décadas se consideró al modelo burocrático weberiano como la forma ideal para integrar y mantener a una administración profesional. En este sistema todo cargo público se concibe como una profesión de vida donde las promociones se definen con base en la antigüedad, los conocimientos técnicos y la competencia personal (Weber, 2002). En este sistema, cualquier funcionario público es por definición un profesional de carrera, pues es un experto en su área y se conduce correctamente gracias a un sentimiento de deber hacia la jerarquía y un respeto estricto a las leyes sobre las cuales se funda la organización dentro de la que trabaja. Sin embargo, con el paso de los años este modelo agotó en la realidad los beneficios esperados, y en su lugar ha recibido críticas por diversas cuestiones: la rigidez que paraliza cualquier cambio en la gestión del personal (Osborne y Plastrick, 1992); la carga creciente de ineficiencias que genera (Niskanen, 1971); la imposibilidad de resolver problemas sin crear nuevas reglas onerosas (Crozier, 1964), y por su creciente posición obsoleta respecto a las oportunidades que ofrecen los sistemas de trabajo en el sector privado (Hamilton, 2014), entre otras. Estas críticas abrieron las puertas al desarrollo de nuevos paradigmas para entender la misión y funcionamiento de la administración pública, y así transformarla para responder de formas innovadoras a las necesidades de desarrollo de las sociedades (UNDP, 2015).

El modelo weberiano, sin embargo, no se abandonó del todo ni fue reemplazado en todos los países por modelos "post-burocráticos" como los propuestos por la Nueva Gestión Pública (NGP), en donde se busca que los privados sean los encargados de los servicios públicos porque están sujetos a las leyes del mercado y, supuestamente, son más eficientes, innovadores y especializados que la burocracia gubernamental (Ostrom, 1989). En muchos países, el modelo weberiano fue flexibilizado y suplementado con elementos de otros paradigmas de la administración pública para diseñar nuevos servicios civiles de carrera más adecuados para los valores de las sociedades democráticas modernas. Estos nuevos servicios buscan responder a los objetivos democráticos de eficiencia, eficacia, igualdad, entre otros, a través de un conjunto de arreglos institucionales incorporados "con la finalidad de garantizar la existencia de administraciones públicas profesionales" (BID, 2006, p. 4; BID, 2014). Los "servicios profesionales modernos" retoman del modelo weberiano clásico la forma centralizada de gestionar a los funcionarios públicos y la estabilidad del empleo, al tiempo que integran nuevos elementos utilizados en la NGP, como la evaluación de desempeño y la premiación por medio de incentivos (Méndez, 2016). De este modo, el gobierno mantiene consistencia en la carrera de los funcionarios públicos, y los motiva para mejorar su desempeño y realizar sus tareas de forma más eficiente e innovadora.

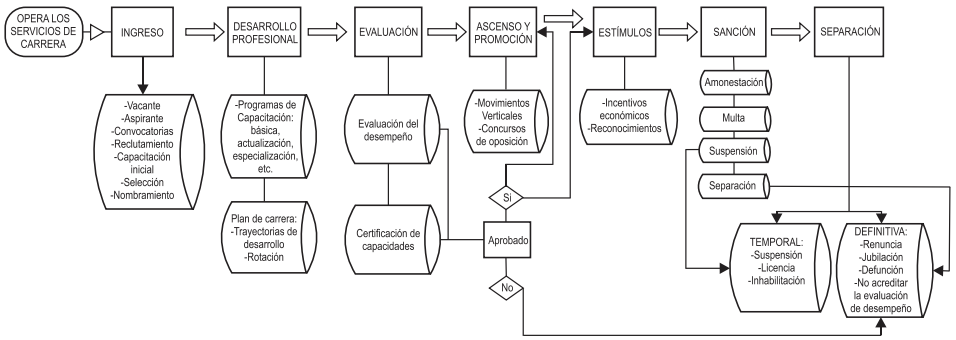
El servicio civil de carrera moderno es en esencia un *kit* de instrumentos que en conjunto tienen el objetivo de profesionalizar al personal de una oficina pública. El servicio civil no es un fin en sí mismo, sino un modo de organizar al personal para contar con funcionarios profesionales y competentes que se encarguen de los asuntos de gobierno. Existen otras formas de organizar a la administración pública, las cuales no necesariamente centralizan la gestión de los recursos humanos, sino que funcionan con otras herramientas como la subcontratación o el trabajo por resultados (impulsados por la NGP). Estas formas de trabajo pueden ser adecuadas para algunas tareas particulares dentro de las oficinas públicas, por ejemplo, en aquellas que

no forman parte de sus actividades centrales (como la limpieza, el mantenimiento de equipos informáticos, la preparación de alimentos en el comedor institucional, entre otros).

El servicio de carrera ofrece la ventaja que engloba diferentes instrumentos, como sistemas de ingreso, de desarrollo, de evaluación, de ascenso y promoción, de estímulos, de sanción y de separación (ver imagen 2.1). Gracias a la integralidad de estos sistemas, un servicio de carrera brinda una gran coherencia a la gestión de los funcionarios públicos, evitando que existan interrupciones o dificultades en el manejo y desarrollo del personal. Por ejemplo, si se implementara un sistema de selección de personal apropiado, pero sin incentivos para motivar un crecimiento profesional dentro de la organización, es probable que los funcionarios no alcancen todo su potencial, o decidan salir de la organización para trabajar en otra donde tengan más oportunidades de desarrollo. Un servicio de carrera, por lo tanto, ayuda a articular los diferentes instrumentos para llevar a cabo una correcta gestión de los recursos humanos (BID, 2006).

Es importante aclarar que el término "servicio de carrera" no se refiere a un único tipo de servicio civil, sino que habla de variaciones sobre un modelo básico con los elementos de la imagen 2.1. Estos elementos son adaptados y acomodados a las necesidades particulares de cada oficina pública. Como todas las reformas gubernamentales, para que un servicio de carrera sea exitoso, debe "adaptarse a las necesidades de la administración específica, teniendo en cuenta las particularidades de la cultura administrativa" (Demmke, 2010, p. 8).

Imagen 2.1 Funcionamiento de los Servicios de Carrera.



Fuente: ASF, 2013.

Así, en algunos servicios profesionales de carrera únicamente se regula a ciertos puestos directivos dentro de la organización, mientras que en otros se regula a todos los funcionarios de la oficina; en algunos servicios el proceso de ingreso se realiza de forma unificada a través de una oficina única, mientras que en otros cada dependencia se hace cargo de su reclutamiento y selección; en algunos servicios se busca que los funcionarios públicos trabajen durante toda su vida laboral dentro de una sola oficina, mientras que en otros se promueve el movimiento horizontal de funcionarios entre oficinas. Diversos estudios comparativos (que se comentarán en el siguiente apartado) muestran que dentro de un mismo país o región pueden existir diferencias importantes entre los servicios de carrera debido a las particularidades del desarrollo histórico de cada Estado y organización pública.

Sin embargo, existen dos elementos esenciales de todo servicio de carrera. En primer lugar, deben establecerse reglas claras, completas y públicas —disponibles tanto para los ciudadanos como para los funcionarios— sobre todos los aspectos relacionados con el personal que labora dentro de la organización pública. Esto proporciona certeza y transparencia a los movimientos del personal en la oficina pública. El segundo

elemento esencial es que todo servicio civil debe contar con suficiente autonomía,

> de manera que un cambio de Gobierno no suponga una remodelación completa del Servicio Civil (remodelación que muy probablemente vendría acompañada de casos de clientelismo a la hora de nombrar a los nuevos funcionarios), sino que los órganos administrativos, estando subordinados a los distintos gobiernos, sirvan de órgano de transición en los momentos de las elecciones y garanticen con independencia política la continuidad y la estabilidad en la prestación de los servicios administrativos a los ciudadanos (BID, 2006, p. viii).

Cuando un servicio civil cuenta con estos dos elementos esenciales, idealmente debe desarrollar principios como eficiencia, transparencia, competencia por mérito, especialización, profesionalismo, calidad en el servicio hacia el ciudadano, entre otros (ASF, 2013). Sin embargo, esto no siempre es posible debido al hecho que impulsar una reforma para profesionalizar a los servidores públicos es una actividad compleja que requiere una intensa planeación y negociación para su diseño e implementación, pues toca a numerosos intereses que tal vez no estén de acuerdo con el objetivo de profesionalizar a la administración pública. Estos intereses contrarios bien pueden ser llamados "enemigos de la profesionalización".

Algunos de estos "enemigos" pueden ser los sindicatos que mantienen capturado al personal de una oficina pública; los políticos que utilizan los cargos públicos como un botín a repartir entre partidarios, patrocinadores y amistades; los funcionarios en altos cargos que nombran a familiares e incondicionales como subalternos; los funcionarios que mantienen su cargo solamente gracias al patronazgo; entre otros. Cada uno de estos "enemigos" pueden forzar cambios en el diseño del servicio civil que puede desviarlo de los valores ideales a los que debería responder. Entonces, el hecho que existan los arreglos institucionales completos para el manejo de personal no significa necesariamente que en la práctica el servicio de carrera privilegiará los valores y principios democráticos sobre

los que supuestamente debe de estar basado. Esto es algo que se observa recurrentemente en la realidad—sobre todo en regiones tradicionalmente cercanas al patronazgo, como Latinoamérica y Europa del Este. En el siguiente apartado se comentan algunos estudios sobre servicios de carrera implementados en diversos países, y que muestran las diferencias que existen entre estos.

Los servicios de carrera en la experiencia internacional

Como se explicó arriba, no existe un único tipo de servicio civil, sino variaciones entorno a un modelo básico que busca hacer más profesional y menos politizada a la administración pública. Estas variaciones se deben principalmente a la influencia de "las tradiciones nacionales y la historia [de cada país]" en los "caminos y resultados de las reformas relativas a los recursos humanos" (Demmke, 2010, pp. 6-7). A continuación se comentan algunos trabajos comparativos sobre los servicios de carrera en la Unión Europea y Latinoamérica.

Unión Europea

Desde 1981, el Instituto Europeo de Administración Púbica (EIPA por sus siglas en inglés) se dedica a proveer consultoría, investigación y capacitación a los países integrantes de la Unión Europea (UE) para "fortalecer la capacidad de los servidores públicos para que realicen sus tareas eficientemente" y así ayudar a la integración de los países de la región.[2] Uno de los estudios que realizó el EIPA fue una comparación de 27 servicios de carrera de igual número de países de la UE (Demmke, 2010; Ministère du Budget, 2008), el cual concluyó que en la región se pueden "observar diferentes caminos de reforma, modelos administrativos y sistemas de la administración pública entre los grupos de países [analizados]" al grado que llega a "cuestionar todo el concepto de un servicio público específico" y la percepción tradicional sobre este tipo de instrumento (Demmke, 2010, p.7).

[2] *Véase* www.eipa.eu

Respecto de los servicios de carrera, tradicionalmente se pensaba que Europa podía ser dividida en dos grupos claramente diferenciables por sus respectivas situaciones. Un primer grupo estaba integrado por "países con servicios civiles profesionales tradicionalmente bien establecidos y relativamente independientes de la política" como Inglaterra, Francia y Alemania (Cardona, 2000, p. 1). El segundo grupo estaba integrado por "países que están emergiendo de un período de gobierno comunista, en donde no se distinguía entre los aparatos de los partidos políticos, la administración pública y la idea del Estado como una realidad independiente tanto de la administración pública como del partido político" (Cardona, 2000, p. 1). Sin embargo, la evidencia muestra que la división entre estos dos grupos es cada vez menos perceptible, ya que el desarrollo de los servicios de carrera responde a circunstancias particulares de cada país y sub-regiones nacionales, en lugar de grandes tendencias continentales.

Un estudio de Meyer-Sahling (2011) mostró que, después de adherirse a la Unión Europea e implementar un servicio civil de carrera, los países de Europa Central y del Este (los países que integraban el segundo grupo mencionado arriba) tuvieron diferentes experiencias en cuanto a la sostenibilidad de la reforma. Mientas que en algunos se profundizó la profesionalización administrativa—como en Estonia, Letonia, Lituania—en otros se regresó a patrones de politización y captura de los cargos administrativos—como en República Checa, Eslovaquia, Eslovenia y Polonia. La explicación que encuentra el autor para estas diferencias es el grado de compromiso político con la reforma y las prioridades de agenda en cada país. Entonces, el camino seguido por los servicios de carrera en los países europeos presenta diferencias importantes y ha incrementado las diferencias entre ellos sin un patrón que indique que se están moviendo hacia una misma dirección (Demmke, 2010).

Estas diferencias pueden observarse en el EUROSTAT, el organismo oficial de estadísticas de la Unión Europea, el cual mantiene desde 2010 en su página web (ec.europa.eu) detalles

de las administraciones públicas de los países miembros, lo que permite hacer comparaciones entre los servicios de carrera: qué niveles de funcionarios regula; qué ministerios u oficinas incluye; qué requisitos de ingreso tienen los funcionarios; cuántos servicios distintos existen en cada país, entre otros datos. Así, por ejemplo, podemos ver que en Inglaterra se divide a los servidores públicos entre altos funcionarios (*senior civil servants*) y funcionarios menores. Para los primeros existe un servicio de carrera "centralizado y claramente definido", pero para los segundos, el servicio profesional—si existe—lo controla la oficina para la que trabajan (Ministerio de la presidencia española, 2010, p. 250). Por otra parte, en Finlandia no existe "ningún sistema de carrera excepto para el servicio militar y el servicio exterior", pues se hace un reclutamiento abierto para cada puesto y los ascensos sólo son posibles "cuando las necesidades de la organización y del individuo coinciden" (Ministerio de la presidencia española, 2010, p. 69).

En resumen, en la Unión Europea existen tantos servicios de carrera distintos como países miembros. Cada país ha modificado el modelo de servicio profesional de carrera para "adaptarse a las necesidades de la administración específica, teniendo en cuenta las particularidades de la cultura administrativa" (Demmke, 2010, p. 8). De modo que, aunque se puede agrupar a los servicios de carrera en tres grandes categorías—sistemas basados en la carrera (como el sistema de Alemania), sistemas híbridos y sistemas basados en el puesto (como el sistema finlandés descrito arriba (ver tabla 2.1), las diferencias internas entre estos servicios son muy grandes e impactan de diferente forma al desempeño de cada administración pública.

Tabla 2.1 Comparación de los servicios de carrera en la Unión Europea

Sistemas basados en la carrera	Sistemas híbridos	Sistemas basados en el puesto
Alemania	Bulgaria	Dinamarca
Austria	Eslovaquia	Estonia
Bélgica	Eslovenia	Finlandia
Chipre	Italia	Países Bajos
España	Letonia	Reino Unido
Francia	Lituania	República Checa
Grecia	Malta	Suecia
Hungría	Polonia	
Irlanda		
Luxemburgo		
Portugal		
Rumania		

Fuente: Ministerio de la presidencia española, 2010, p. 11

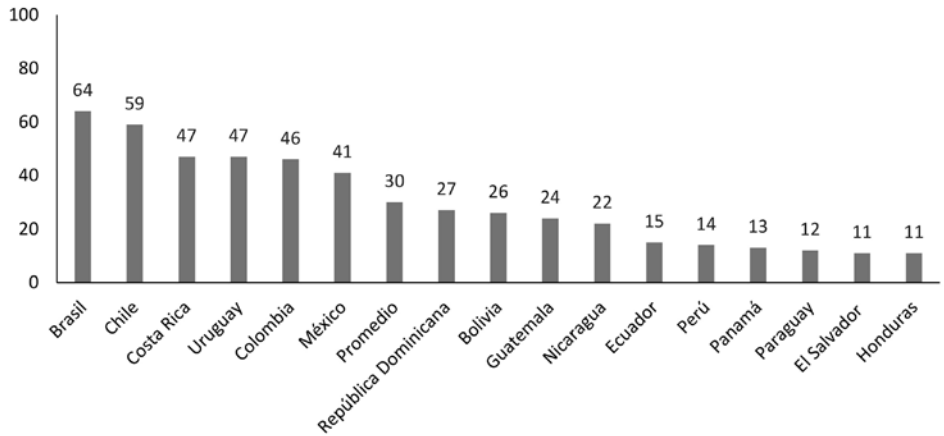
Latinoamérica

En 2003, en el marco de la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, celebrada en Bolivia, los países de la región adoptaron la *Carta Iberoamericana de la Función Pública* (CIFP) la cual tiene tres objetivos: (a) definir las bases que configuran un sistema profesional y eficaz de función pública; (b) configurar un marco genérico de principios rectores, políticas y mecanismos de gestión sobre la función pública, y (c) servir como base para el desarrollo de reformas concretas en la región (CIFP, Capítulo primero, apartado 1). Esta carta ha servido como punto de partida en diversos estudios para comparar el diseño, la implementación y el funcionamiento de los servicios de carrera en Latinoamérica, siguiendo sus definiciones, conceptos, principios rectores y requerimientos funcionales.

Un primer estudio a resaltar es el *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina* realizado por el Banco

Interamericano de Desarrollo (BID) en 2006, en el cual se compararon 18 servicios se carrera de igual número de países en la región.[3] Los resultados comparados mostraron la existencia de diferentes niveles de avance en el establecimiento de servicios de carrera eficientes, transparentes y libres de politización (ver gráfica 2.1), así como una amplia gama de actores impulsando las reformas o resistiéndose a ellas. El estudio encontró que en varios países de la región. "la politización es tan fuerte que no se logra crear un servicio civil profesional, y no puede garantizarse la atracción y retención de personal competente, ni la disponibilidad de mecanismos de gestión que permitan influir la conducta laboral de los funcionarios" (BID, 2006, p. 565).

Gráfica 2.1 Índice de Desarrollo del Servicio Civil



Fuente: BID, 2014, p. 19. Los valores de los índices fueron transformados para hacerlos comparables con el estudio realizado por el BID en 2014.

[3] Los aspectos evaluados en cada sistema de carrera fueron cinco: (1) *eficiencia*, el grado de optimización de la inversión en capital humano y congruencia con la política fiscal y los mercados de referencia; (2) *mérito*, el grado en que el sistema incorpora garantías de uso de criterios de profesionalidad; (3) *consistencia estructural*, la solidez e integración sistémica del sistema de carrera; (4) *capacidad funcional*, capacidad para influir eficazmente en el comportamiento de los empleados públicos induciendo conductas laborales orientadas a la mejora de los servicios públicos, y (5) *capacidad integradora*, eficacia con que el sistema es capaz de asegurar la armonización de las expectativas e intereses de los diferentes actores (p. 47 y ss.)

Diez años después, el BID publicó un segundo estudio comparando los avances de 16 de los 18 países analizados en el primer informe, encontrando que "[u]na década después se registra un progreso alentador en términos de modernización del servicio civil en la región, aunque ésta se mantiene en un nivel relativamente bajo" (BID, 2014, XXII). En la mayor parte de los países, se fortalecieron los servicios de carrera gracias a "la generación de nuevos instrumentos normativos y técnicos antes inexistentes" (BID, 2014, p. 15), lo cual se traduce en mayores facultades de los operadores del sistema de profesionalización para poder implementar de una mejor manera la reforma (Nieto *et al.,* 2014).

Los servicios de carrera en los países de Latinoamérica mostraron el uso de diferentes instrumentos y estrategias para superar las resistencias a la reforma, aunque no siempre con resultados duraderos. Por ejemplo, después de 2004, en Panamá "la cooperación entre el gobierno y los sindicatos allanó el camino a las reformas", lo que se tradujo en progresos significativos en "la planificación, la unificación del sistema de cargos, la acreditación de empleados a la carrera administrativa y la apertura de concursos" (BID, 2014, p. 23). Sin embargo, estos avances duraron poco tiempo, pues en 2009 se emitió una ley que "canceló la acreditación a la carrera y habilitó la incorporación mediante contratos de trabajo y sin concurso" (BID, 2014, p. 23), lo que pone de manifiesto la constante lucha que sufre un sistema de profesionalización durante toda su existencia (Grindle, 2012).

Entre las buenas prácticas encontradas por el estudio, resalta el caso de Costa Rica, el cual avanzó de forma gradual en la implementación del servicio civil sin forzar cambios bruscos, sino a través de "nuevos instrumentos de gestión que buscaron insertarse en prácticas ya existentes y/o cubrir debilidades" (BID, 2014, p. 25). Gracias a estos cambios incrementales, Costa Rica avanzó de forma consistente en el fortalecimiento del servicio civil sin poner en riesgo su sustentabilidad.

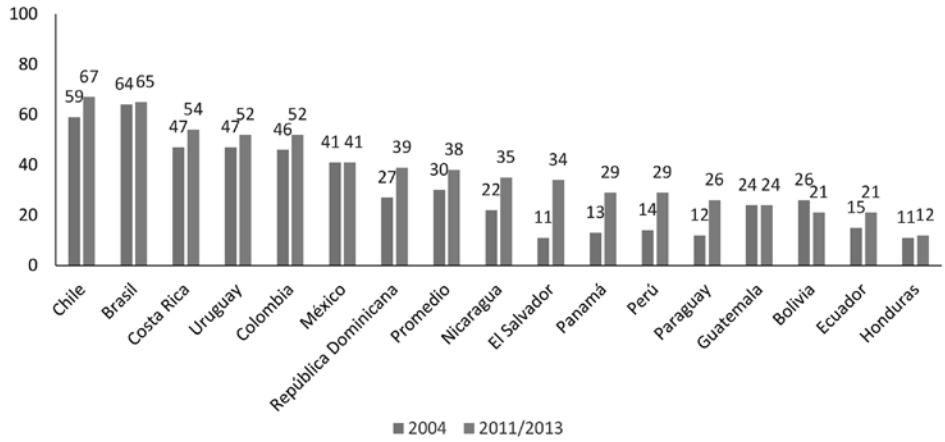
Un caso que mostró la importancia de las circunstancias históricas en el modelo de servicio civil que se establece en el país, se encontró en Bolivia, el cual fue el único de los 16 países del estudio que retrocedió en su puntaje del primer al segundo estudio del BID. A partir de 2006, el gobierno de Bolivia tomó la decisión de "priorizar la incorporación por invitación directa de sectores históricamente marginados, en lugar de hacerlo mediante concursos", lo que debilitó el criterio de mérito y afectó la tecnificación de los cargos (BID, 2014, p. 27). Frente a circunstancias históricas de discriminación y segregación laboral y educativa de algunos sectores, la decisión del gobierno de Bolivia no resulta ilógica, pues decidió privilegiar a algunos valores democráticos (inclusión, equidad, igualdad de oportunidades) y dejar en segundo término a otros (competencia por mérito, profesionalización). Esto muestra la dificultad de encontrar un único diseño que responda efectivamente a todos los sectores de la sociedad, bajo un esquema democrático y de eficiencia administrativa.

Un estudio particular en México fue realizado por la Auditoría Superior de la Federación (ASF, 2013), en el cual se hizo un análisis de los servicios de carrera que existen dentro de la administración pública federal. Los resultados no son sorprendentes, pues se encontró que existen más de 20 modelos de servicios de carrera distintos, algunos más completos, transparentes y eficaces que otros, y basados en diferentes valores, objetivos, reglamentos y prácticas. Esta variedad de modelos se debe a que cada uno está adaptado a las características y costumbres de la organización donde actúa (ASF, 2013).

En resumen, en Latinoamérica existe una amplia variedad de esquemas de servicios de carrera, los cuales han tenido que superar enormes dificultades para lograr establecerse, ser efectivos y lograr ser sustentables en el tiempo. Aunque han habido avances importantes en la última década (ver gráfica 2.2), en algunos países de la región los servicios de carrera están en riesgo por cambios políticos (Nicaragua, Guatemala y Panamá) o por fuertes crisis de gobernabilidad (Honduras).

En otros países, la falta de interés en fortalecer a los servicios los ha desacelerado (México y Brasil) o simplemente los ha dejado en el abandono (Bolivia). A diferencia de la Unión Europea, en Latinoamérica no está arraigada en la cultura de la administración pública la necesidad de buscar mecanismos efectivos para lograr la profesionalización de los funcionarios y separarlos de los vaivenes políticos. Esto da una lección sobre la importancia de reformar no solamente las leyes que regulan a las oficinas públicas, sino de trabajar en el contexto social para lograr terminar con las resistencias a la profesionalización de la administración pública.

Gráfica 2.2. Índice de Desarrollo del Servicio Civil, 2004–2011/13 (16 países)



Fuente: BID, 2014, p. 21.

Aprendizajes sobre los servicios civiles de carrera

Las diversas experiencias internacionales muestran que es complicado encontrar un modelo de servicio de carrera que funcione perfectamente para profesionalizar a la administración pública y que responda a todos los valores que deben imperar en contextos de democracia, gobernanza y austeridad gubernamental. A partir de los casos presentados, y complementando con la literatura en

la materia, se enumeran cinco aprendizajes y buenas prácticas que pueden ayudar a logar mejores resultados en el proceso de establecimiento de un servicio de carrera.

Un primer aprendizaje es que una reforma administrativa no se crea ni se implementa en el vacío. En cada paso, desde que nace hasta que se convierte en parte de las rutinas diarias de los funcionarios públicos, la reforma está definida y condicionada por los antecedentes históricos; por la cultura de la región; por las costumbres dentro y fuera de las organizaciones públicas; por los prejuicios y supersticiones de los ciudadanos, e incluso por las personalidades de los funcionarios que se encargarán de ponerla en marcha.

En algunos países es más difícil establecer un sistema de profesionalización que en otros. Por ejemplo, en México el patronazgo y la "posesión" de los puestos públicos por parte del jefe "es el resultado de la historia y de la forma en que se construyó el dominio sobre la administración pública en su conjunto" (Merino, 2013, p. 154). En México, así como en muchos otros países con antecedentes similares, los puestos públicos son, históricamente y por derecho, un botín de los políticos al que pueden acceder una vez que ganan las elecciones. En estos lugares, la politización de la administración pública es un problema de *costumbre*, porque siempre está justificada la expectativa de que todos los miembros del grupo sigan esa regla social (Weber, 1962, pp. 67-68).

Un servicio de carrera significa no solamente cambiar la ley, sino también modificar las costumbres, las rutinas y la cultura de las organizaciones públicas. Dentro de las instituciones que gestionan a los recursos humanos, los individuos deben estar convencidos de las bondades y beneficios del servicio de carrera para que pongan en marcha y supervisen correctamente la implementación de todo el conjunto de arreglos institucionales. Sin un cambio cultural real, los individuos pueden "darle la vuelta a la ley" y buscar maneras de continuar con el patronazgo, el nepotismo, la corrupción, el favoritismo, la discriminación

sistemática, o cualquier otra actividad que atente contra la profesionalización de la administración pública. Ciertamente es casi imposible "combatir la corrupción en una sociedad en donde, supuestamente, no hay agencia ni institución libre de ella" (Ledeneva, 2006, p. 10). Por ello es importante tener claro el alcance de los cambios que debe hacer la reforma.

Para lograr la profesionalización, entonces, es necesario primero entender la cultura, el contexto y las instituciones sobre las cuales se reformará a la administración pública. Si estos factores se excluyen de las consideraciones iniciales del servicio de carrera, es probable que cualquier tentativa de profesionalizar a los funcionarios públicos se convierta pronto en letra muerta y continúe vigente el legado patrimonialista (Cejudo, 2007). Después de todo,

> [l]a viabilidad organizacional de la acción política es una variable crítica, pero no es una variable exclusivamente técnica: no se puede resolver simplemente a partir de un análisis de factibilidad de recursos, sino que requiere comprender la lógica organizativa, la cultura de acción e interpretación, y la red de relaciones y significados que mueven a las personas que la componen (Arellano, 2010, p. 64).

En resumen, el servicio de carrera que quiera establecerse en la oficina pública debe adaptarse a la cultura organizacional particular, aunque esto signifique tomar algunos elementos y dejar otros; privilegiar algunos valores democráticos y renunciar a otros.

Un segundo aprendizaje para lograr un diseño e implementación exitosos de un servicio de carrera, es la necesidad de estudiar detalladamente las opciones disponibles de acuerdo a las circunstancias particulares del país y de la oficina pública. Esto es importante porque reformas iguales no necesariamente tendrán el mismo efecto en diferentes contextos (Pollitt y Bouckaert, 2001). Es importante recordar en todo momento que adoptar reformas que han sido exitosas en otros lugares y momentos, pero sin analizar cómo podrían adaptarse a las

circunstancias específicas que se tienen enfrente, puede causar terribles fracasos. Por ejemplo, un estudio comparativo (Sundell, 2004) sobre el efecto de la discrecionalidad administrativa—promovida por modelos como la NGP—mostró que ésta sólo tiene efectos positivos en países con gobiernos que garantizan la libertad de prensa y la independencia judicial—debido a que el patronazgo es regularmente expuesto y castigado. En esos mismos países, el mismo estudio encontró que las políticas weberianas más tradicionales tienen efectos negativos en el desempeño de la administración pública.

Por esta razón, es necesario analizar, con tanta objetividad como sea posible, las ventajas y desventajas de los distintos modelos de profesionalización y de servicio de carrera disponibles. Después de todo, la gestión pública no es una ciencia sino un "problema complejo" y no pueden aplicarse soluciones prefabricadas a todas las oficinas de gobierno. Incluso en administraciones débiles y poco institucionalizadas puede ser conveniente mantener un sistema de patronazgo para evitar gastar recursos en una reforma que entorpecería las funciones de gobierno y que no tendría ningún efecto real en la profesionalización administrativa (Grindle, 2012). Antes de adoptar un servicio de carrera, es conveniente saber si algún otro esquema de profesionalización podría ser más adecuado.

Pollitt y Bouckaert (2014) ofrecen algunos consejos para realizar una mejor elección de modelos de profesionalización administrativa. Primero, hacer una comparación internacional puede tener mayor fuerza iluminadora e informativa porque tiene menos sesgos que un estudio centrado en un solo país. Segundo, una revisión comparada nos permite medir de una mejor manera los resultados reales de ciertas reformas porque no dependen necesariamente de los números maquillados que los políticos nacionales quieren mostrar. Tercero, una vez elegido un modelo de reforma es importante mantenerlo y tener paciencia, pues se requieren al menos cinco años para lograr una reforma eficaz. Finalmente, cualquier elección de reforma implica necesariamente un *trade-off* entre diferentes valores

subyacentes, y no se puede tenerlo todo: eficacia o eficiencia, profesionalización o diversidad (como en el caso de Bolivia), etc. Tener claridad sobre los objetivos que se quieren lograr con la profesionalización administrativa puede servir como una buena guía para la elección de herramientas y modelos de gestión adecuados.

Un tercer aprendizaje sobre los servicios de carrera se centra en acciones que ayudan a reducir la oposición de los muchos individuos y grupos organizados que lucharán para detener cualquier reforma de profesionalización en la administración pública: sindicatos, empresas privadas, grupos afiliados a partidos políticos, funcionarios que utilizan el clientelismo como principal medio de apoyo electoral, etc. Para reducir las obstrucciones, es esencial identificar puntualmente y publicitar—con tantas pruebas cómo sea posible—las cosas que funcionan inadecuadamente en la administración pública y por qué es necesario reformarla. Por ejemplo, pueden utilizarse estadísticas sobre la ineficiencia de trámites burocráticos; la insatisfacción de los ciudadanos con la atención recibida y el tiempo de espera en una oficina pública; los enormes costos administrativos de un departamento que ofrece pocos resultados, etc.

En esta tarea de investigación y difusión, es conveniente unir fuerzas con *think tanks*, organizaciones no gubernamentales, centros de investigación y organismos internacionales. El objetivo es realizar diagnósticos informados sobre las deficiencias de la administración pública. Es importante, además, que estos diagnósticos, y las soluciones que se propongan, se enmarquen dentro de una argumentación que pueda dar origen a un problema público, de modo que se responda con una política pública de profesionalización administrativa (Subirats, Knoepfel, Larrue y Varonne, 2008; Merino, 2011). Si el tema de la profesionalización logra colocarse en la agenda pública, será más difícil que los tomadores de decisiones se escuden detrás de su preferencia por no reformar el sistema de patronazgo (BID, 2014).

También pueden realizarse campañas para cambiar la forma de pensar de los funcionarios y del público en general sobre fenómenos como el nepotismo, el amiguismo, la discriminación, la discrecionalidad en la gestión del personal, etc. Es necesario resaltar que éstas no son prácticas normales e inofensivas, sino que son fuentes constantes de corrupción que afectan el desempeño de las organizaciones públicas. Además, se puede hacer explícito que implican conflictos de intereses, y que tienen efectos negativos para toda la sociedad, como una menor inversión extranjera, un mayor desempleo, una menor innovación tecnológica, entre otros (Chittock, 2015). Si los votantes internalizan los beneficios de la profesionalización administrativa, y se lo exigen a quienes buscan un cargo de elección popular, aumentarán los incentivos para buscar la profesionalización administrativa.

En esta tarea de difusión acerca de las ventajas de establecer o reformar un servicio civil de carrera, siempre es conveniente estar al pendiente de momentos coyunturales que puedan ayudar a promover la reforma. Las *ventanas de oportunidad* son momentos cruciales que pueden ser aprovechados por los actores para impulsar problemas o políticas preferidas (Kingdon, 1995), y en el caso del servicio de carrera, se pueden buscar temas con impacto público (una crisis de confianza, casos de corrupción, casos de negligencia) para proponer al servicio de carrera como un instrumento de profesionalización que puede terminar con esos problemas. También se puede articular a la reforma administrativa "con otros objetivos políticos importantes y urgentes—como mejorar la ejecución del gasto público o superar crisis políticas apremiantes" (BID, 2014, p.88). La evidencia empírica muestra que para avanzar un proceso de reforma administrativa se necesita siempre una acción oportuna en un momento políticamente importante (Grindle, 2012).

Un cuarto aprendizaje, aplicable también a todas las políticas y cambios dentro de la administración pública, es que la implementación de cualquier reforma siempre es, a lo menos, extremadamente complicada (Pressman y Wildavsky, 1998).

Como toda política pública requiere de completar numerosos pasos, las oportunidades para bloquear su avance son muchas y, además, son difícilmente previsibles. Siempre existen momentos en que las personas u organizaciones pueden detener o retrasar el avance de algún proyecto; pueden buscar negociar modificaciones a cambio de dar su visto bueno; pueden hacer referencia a normas, regulaciones o políticas que obligarían a replantear todo el proyecto; pueden, si existe un gran interés en que el proyecto fracase, matarlo con la ayuda de otros actores involucrados. Por ello, la recomendación más importante que ofrecen Pressman y Wildavsky (1998, p. 226) es que "[s]i alguien desea asegurar una perspectiva razonable de implementación de un programa, será mejor que empiece con una gran probabilidad de que cooperarán todos y cada uno de los participantes".

El tercer aprendizaje descrito arriba puede ayudar a disminuir la oposición de algunos actores al establecimiento de un servicio de carrera en una oficina pública, sin embargo, a veces no desaparecen por completo los obstáculos a la reforma. Si ese es el caso, la experiencia histórica relativa a las reformas administrativas ha mostrado que, en países y momentos donde ha existido mucha oposición a ellas, los diseños incrementales son una buena opción para lograr avances graduales. Es decir, se puede avanzar primero en las medidas sobre las cuales es posible lograr consenso, y dejar para después las medidas más controversiales (BID, 2014). Si se busca un diseño integral, los jugadores pueden llevar a la reforma a un bloqueo total, mientras que un diseño explícitamente acotado puede producir más avances porque se reduce el número de jugadores con veto, y los puntos de decisión en los que podrían bloquear el avance del servicio de carrera (como en el caso de Costa Rica).

Una ventaja adicional de llevar a cabo una reforma incremental de profesionalización es que sirve como un prototipo que ayudará a probar su funcionamiento y aprender de los resultados obtenidos[4]. Esto puede ayudar a corregir el camino

[4] *Véase* capítulo "Innovación en el sector público".

gracias a la retroalimentación obtenida de las primeras fases de implementación, y así fortalecer a la reforma y hacerla sustentable en el largo plazo. Es importante siempre aprovechar al proceso de implementación "como escenario para el aprendizaje, la mejora continua y el desarrollo de capacidades." (BID, 2014, p. 137).

De cualquier modo, ya sea que se elija una reforma incremental o una integral, es importante dar una atención adecuada a la implementación operativa de la reforma, no solamente a la aprobación de leyes y presupuestos en el más alto nivel. De acuerdo con Nieto *et al.* (2014, p. 390), muchas reformas no alcanzan sus objetivos "porque los legisladores dejan el 'trabajo sucio' de la implementación a los funcionarios públicos, que a menudo tienen pocos medios organizativos o institucionales para superar la resistencia contra la reforma". Por eso es esencial dotar a los operativos que trabajarán el establecimiento del servicio de carrera con suficientes atribuciones, capacidades y herramientas—tanto legales, como normativas y fiscales—que les permitan mantener control suficiente para virar al camino correcto el desarrollo de la profesionalización administrativa.

Finalmente, un quinto aprendizaje importante es tener presente que una vez que se ha implementado exitosamente una reforma de profesionalización administrativa, nunca se puede cantar victoria definitiva, ya sea porque se da reverso (como el caso de Panamá) o porque la solución ideal de un momento se convierte con el tiempo en el grillete de otro posterior. Sobre este último caso, los cambios dentro del Estado y de la sociedad obligan a la administración pública a mantenerse al día y poder responder adecuadamente a los retos futuros (Dussauge, 2015). Por otra parte, el sector privado evoluciona rápidamente y las oficinas de gobierno pueden quedar rezagadas y perder a los mejores candidatos que tal vez prefieran mejores condiciones laborales en organizaciones privadas. Un documento de *Partnership for Public Service* (2014) que busca impulsar cambios al sistema de carrera de Estados Unidos es claro en este punto:

> Diseñado hace más de 60 años, el sistema de personal … [de Estados Unidos] es una reliquia de una época pasada. (…) El mundo ha cambiado drásticamente, pero el sistema de servicio civil ha permanecido anclado en el pasado, y actúa más como una barrera que como una ayuda para atraer, contratar y retener a los empleados altamente calificados y educados necesarios para responder a los desafíos locales y globales de hoy en día. (p. 7)

Por otra parte, siempre existirán grupos que buscarán reformar, reinterpretar y modificar el servicio de carrera para su beneficio. Aunque el servicio de carrera esté plasmado en leyes y reglamentos, y aunque se hayan establecido y se respeten los procedimientos de selección y ascenso por mérito, y aunque se haya internalizado en los funcionarios públicos la conveniencia del servicio de carrera sobre el sistema de patronazgo, nunca deja de ser un hecho que en todas las instituciones políticas "las expectativas de cumplimiento siempre están sujetas a interpretación, debate y lucha" (Mahoney y Thelen, 2010). Respecto a los servicios de carrera, la experiencia ha mostrado que

> [d]urante los años, e incluso décadas, después de que una reforma ha sido adoptada, los servicios públicos enfrentan desafíos constantes a su existencia, su forma y su funcionamiento. La reforma del sector público es seguida habitualmente por esfuerzos para deconstruir y reconstruir lo que se ha creado, y quienes se oponen a las nuevas reglas del juego constantemente adoptan estrategias similares para debilitarlas" (Grindle 2012, p. 11).

En pocas palabras, la existencia de leyes y procedimientos de profesionalización no asegura su perpetuidad en el tiempo. Sin embargo, pueden llevarse a cabo algunas estrategias para ayudar a que una reforma administrativa se mantenga viva y eficaz una vez iniciada (Meyer-Sahling, 2011). Primero, es conveniente blindar los cambios a la legislación de la reforma con el requisito de supermayorías legislativas, para evitar que pequeños grupos de interés puedan modificar las leyes a su antojo. Segundo, las coaliciones con ONGs y otros actores relevantes pueden mantener sana a la reforma al monitorear

los avances de implementación y denunciar las intenciones de regresar a modelos patrimonialistas. Finalmente, los grupos políticos, incentivados por la aceptación de los votantes hacia los sistemas de carrera, pueden prevenir intentos de retornar a una administración no profesional. Es importante para lograr la sustentabilidad de la reforma el mantener una atención constante hacia los diferentes actores que pudieran oponerse—abierta o silenciosamente—a la profesionalización administrativa.

Conclusión

Este capítulo se dedicó a los servicios civiles de carrera como un instrumento disponible para profesionalizar al personal de una oficina pública. Al inicio se describieron las características de las administraciones politizadas o basadas en un sistema de patronazgo, en las cuales los altos funcionarios pueden contratar y despedir libremente a todo el personal de la oficina de forma totalmente discrecional, causando diversos problemas: disrupciones en el trabajo de la oficina, pérdida de capital intelectual, falta de continuidad de las políticas públicas, corrupción, nepotismo, falta de profesionalismo en el trabajo, entre otros. En consecuencia, en las administraciones politizadas no existe garantía de que los funcionarios realizarán sus tareas de forma profesional—es decir, ejerciendo sus funciones con capacidad y atendiendo a procedimientos y normas de comportamiento aceptadas como las adecuadas para realizar sus labores.

Para terminar con el patronazgo y profesionalizar a los funcionarios de gobierno, este capítulo presentó las características básicas de los servicios civiles de carrera que, en su versión moderna, retoman algunos elementos del modelo weberiano clásico (forma centralizada de gestionar a los funcionarios públicos, estabilidad del empleo) e integran instrumentos como la evaluación de desempeño y la premiación por medio de incentivos. Estos servicios de carrera varían mucho de país en país, y de organización en organización, pues deben de adaptarse

para responder efectivamente a las circunstancias históricas y organizacionales de las oficinas sobre las que actúan.

Se presentaron también algunos estudios sobre servicios de carrera en la Unión Europea y Latinoamérica, donde se pudo observar la enorme variedad de modelos diseñados e implementados en los países. Entre las dos regiones elegidas, sin embargo, existen diferentes problemas que aquejan a los servicios de carrera. En la Unión Europea existe una variedad tan extensa de modelos de profesionalización que es complicado englobarlos dentro de mismo concepto, pudiendo causar desbordamientos conceptuales para su estudio y clasificación. En Latinoamérica, el problema principal es que dentro de la cultura de la administración pública no existe la urgencia de buscar mecanismos efectivos para lograr la profesionalización de los funcionarios y separarlos de los vaivenes políticos.

Con base en estos casos y en la literatura en la materia, se plantearon cinco aprendizajes que pueden servir para lograr un mejor diseño, implementación y sustentabilidad de un servicio de carrera. En primer lugar, es necesario entender la cultura y las costumbres de las personas del país y de las organizaciones para adaptar el servicio de carrera a las circunstancias existentes a las que se enfrentará. En segundo lugar, es recomendable estudiar diferentes modelos de servicios de carrera para poder elegir el adecuado para la organización, y analizar cómo se podría adaptar a las circunstancias particulares sin caer en la trampa de pensar que funcionará bien porque en otro país u organización así lo hizo. En tercer lugar, es necesario aplicar estrategias para romper con la oposición que algunos sectores tendrán a la profesionalización de la administración pública. Estas estrategias pueden incluir publicitar ineficiencias de las oficinas públicas o escándalos políticos; realizar estudios sobre los beneficios esperados de una reforma administrativa; cambiar en el imaginario público la idea sobre fenómenos como el nepotismo o el amiguismo, entre otros. En cuarto lugar, es necesario analizar si es posible realizar una reforma integral de la administración pública o si es mejor considerar cambios

incrementales que permitan vencer poco a poco resistencias a la reforma. En quinto lugar, nunca se puede cantar victoria definitiva: una vez que se ha implementado un sistema de carrera, siempre existirán actores interesados en reformarlo a su beneficio o eliminarlo definitivamente. Por eso siempre es importante mantener dinamismo en el sistema de profesionalización, tanto para acomodar los diferentes intereses dentro de la sociedad como para adaptarlo a las nuevas tendencias.

La amplia flexibilidad de los servicios de carrera modernos los convierte en instrumentos altamente adaptables a las circunstancias particulares de cada oficina pública, algo conveniente para poder modificarlos a las necesidades del desarrollo democrático y tecnológico actuales. Sin embargo, esta flexibilidad también representa un riesgo, pues bajo el concepto "servicio profesional de carrera" pueden disfrazarse modelos politizados, poco abiertos y poco democráticos. Por eso es importante analizar todos los detalles de un servicio de carrera en los cuales pueden esconderse semillas de patronazgo y que pueden poner en peligro la sustentabilidad y eficacia de un esfuerzo genuino por profesionalizar a la administración pública.

Lecturas sugeridas

BID [Banco Interamericano de Desarrollo] (2014). *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004–13)*, Washington, DC: BID.

Grindle, Merilee (2012). *Jobs for the Boys*. Harvard: Harvard University Press.

Hamilton, B. A. (2014). *Building the Enterprise: A New Civil Service Framework.* Partnership for Public Service.

UNDP [Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo] (2015). *From Old Public Administration to the New Public Service. Implications for Public Sector Reform in Developing Countries*, Singapur: UNDP.

Bibliografía

Arellano G., David (2010). "Dilemas y potencialidades de los presupuestos orientados a resultados: límites del gerencialismo en la reforma presupuestal" en David Arellano (ed.), *Más allá de la reinvención del gobierno*, México D.F.: Miguel Angel Porrua-CIDE.

ASF [Auditoría Superior de la Federación] (2013). Evaluación número 230 *"Servicios de carrera en el Estado federal"*.

BID (2006). *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina*, Washington, DC: BID.

BID (2014), *Al servicio del ciudadano. Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-2013)*, Washington, DC: BID.

Cardona, Francisco (2000). *Scope of Civil Services in European Countries. Trends and Developments*, SIGMA, Seminar at the European Institute of Public Administration Maastricht, noviembre 13-14. http://www.sigmaweb.org/1850438.pdf

Carta Iberoamericana de la Función Pública, disponible en: http://old.clad.org/documentos/declaraciones/cartaibero.pdf

Crozier, Michel (1964). *El fenómeno burocrático*, Buenos Aires: Amorrortu.

Demmke, Christoph (2010). Civil Services in the EU of 27 – *Reform Outcomes and the Future of the Civil Service*, European Institute of Public Administration. http://aei.pitt.edu/29755/1/20101022095936_Eipascope_2010_2_Article1.pdf

Dussauge, Mauricio (2015). "Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos" en David Arellano Gault y Fernando Patrón Sánchez (coord.), *Gestión pública y buen gobierno en México*, México: Universidad de Guanajuato.

Maguey, Hugo (2012). "Aquí nadie se queda sin hueso", *Animal Político*, 14 de febrero 2012, http://www.animalpolitico.com/2012/02/aqui-nadie-se-queda-sin-hueso/

MAHONEY, James y Kathleen Thelen (2010). "A Theory of Gradual Institutional Change" en James Mahoney y Kathleen Thelen (eds.), *Explaining Institutional Change*, New York: Cambridge University Press.

MÉNDEZ, José Luis (2016). "La gestión de personal público en México: del Sistema de botín a la profesionalización administrativa" en María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo (eds.), *Trayectorias de reformas administrativas en México: legados y conexiones*, México: Colegio de México.

MERINO, Mauricio (2010). Ética Pública, Biblioteca Básica de Administración Pública. México: EAPDF-Siglo XXI editores.

_____, (2013). "La captura de los puestos públicos", *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, 219, 135-156.

MEYER-SAHLING, Janh (2011). "The Durability of EU Civil Service Policy in Central and Eastern Europe after Accession", *Governance*, Vol. 24, No. 2, pp. 231–260.

Ministère du Budget, des Comptes Publics et de la Fonction Publique (2008). *Administration and the Civil Service in the EU 27 Member States 27 country profiles*, Francia: Forward Planning and International Affairs Bureau.

Ministerio de la presidencia española (2010). *Public Employment in European Union Member States*, Secretariado técnico. https://www.dgaep.gov.pt/upload/RI_estudos%20Presid%C3%AAncias/Public_Employment_EUMS.pdf

NIETO, Fernando, Liesbet Heyse, Maria del Carmen Pardo y Ratal Wittek (2014). "Building Enforcement Capacity: evidence from the Mexican Civil Service Reform," *Public Administration and Development*, 34 (5), 389-405.

NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*, Chicago: Aldine Atherton.

NOORDEGRAAF, Mirko (2007). "From "Pure" to "Hybrid" Professionalism. Present-Day Professionalism in Ambiguous Public Domains", *Administration & Society*, 39(6), pp. 761-784.

OSBORNE David y Peter Plastrick (1992). *Banishing Bureaucracy: The Five Strategies for Reinventing Government*, Nueva York: Addison-Wesley.

OSTROM, Vincent (1973). *The Intelectual Crisis in American Public Administration*, Tuscaloosa: The University of Alabama Press.

POLLITT Christopher y Geert Bouckaert (2001). *Public Reform Management*, Oxford: Oxford University Press, Third Edition.

PRESSMAN, Jeffrey L. y Aaron Wildavsky (1998). *Implementación. Cómo grandes expectativas concebidas en Washington se frustran en Oakland*, México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, Fondo de Cultura Económica México.

SCHÖN, D. (1983). *The reflective practitioner*. New York: Basic Books

SUNDELL, Anders (2014). "Are formal civil service examinations the most meritocratic way to recruit civil servants? Not in all countries", *Public Administration*, 92 (2), 440-457.

WEBER, Max (1962). *Basic concepts in Sociology*. Nueva York: The Citadel Press.

_____ (2002). *Economía y Sociedad*, Madrid: FCE.

Coordinación

Diana Martínez Medina

Introducción

Asegurar que las políticas públicas sean efectivamente realizadas y produzcan resultados de interés público es uno de los retos que cotidianamente enfrentan los gobiernos; el desafío mayor es responder de manera coherente a los distintos problemas, cada vez más transversales y multidimensionales, a los que tiene que hacer frente. La búsqueda de mejor coordinación, como respuesta a este desafío, sigue siendo una de las principales necesidades de los tomadores de decisión, particularmente cuando la naturaleza del problema al que se orienta su actuación exige la contribución de múltiples dependencias, áreas y, en ocasiones, niveles de gobierno.

La búsqueda de coordinación en el sector público es una preocupación fundacional que ha acompañado a la administración pública tanto en su estudio como en su práctica desde principios del siglo pasado. Así, esta búsqueda se ha convertido en el "santo grial" del gobierno (Rhodes, 2006), pues en la medida en que éste ha evolucionado y se ha expandido, también ha aumentado la necesidad de alentar el trabajo conjunto y dar coherencia a las políticas.

En las últimas tres décadas se han producido nuevas presiones políticas y administrativas que exigen respuestas de coordinación también renovadas. De acuerdo con Wright y Hayward (2000) entre las razones que han motivado una mayor y más compleja coordinación está la internacionalización y transnacionalización de ciertos sectores de actividad —fundamentalmente económicos, financieros e industriales— pero también de la toma de decisiones gubernamentales. Por ejemplo, el creciente papel de instituciones financieras y de cooperación internacional para el desarrollo ha incentivado la adhesión de los gobiernos

nacionales a sus filas, pero esa membresía ha exigido reformas a sus aparatos y procesos administrativos para hacerlos más eficientes. Tal es el caso del fortalecimiento de los centros de gobierno, cuyo objetivo es proporcionar orientación estratégica para mejorar la coordinación gubernamental y promover un enfoque conjunto del gobierno (Alessandro *et al.*, 2013; Dussauge, 2009; Ben-Gera, 2004).

La movilización de nuevas demandas ciudadanas[5] de atención a problemas complejos que no pueden ser resueltas por una única agencia, también han generado presiones de coordinación al desafiar la departamentalización de la estructura gubernamental y exigir interdependencias en múltiples niveles; de ahí que la coordinación se vuelve fundamental para dar coherencia a las políticas públicas (Cejudo y Michel, 2017). Asimismo, el debilitamiento de actores tradicionales del sistema político como sindicatos, partidos políticos y élites corporativas, aunado a la presencia de nuevos actores y redes en la escena pública,[6] ha presionado por la modificación de las formas tradicionales de procesamiento de los problemas y la toma de decisiones públicas hacia formas más descentralizadas, participativas y transparentes.

Una presión adicional para la coordinación es el creciente desencanto por las reformas neo-gerenciales, tanto desde la perspectiva de implementación en el campo profesional como de las críticas al enfoque de la Nueva Gestión Pública (NGP) en la literatura académica. La creación de múltiples agencias fuera de los departamentos tradicionales con objetivos y tareas específicos, justificada en su momento como mecanismo de eficiencia, está siendo calificada como fragmentación (Verhoest *et al.*, 2007; Wright y Hayward, 2000), con claras connotaciones

[5] Los procesos de democratización de las últimas décadas del siglo XX ampliaron la agenda gubernamental con la inclusión de nuevas preocupaciones sociales, como la igualdad de género, la migración, la sustentabilidad medioambiental, las exigencias de transparencia y rendición de cuentas, entre otros asuntos, cuya característica principal es la perspectiva transversal que implica su atención.

[6] El trabajo reciente de Zaremberg, Guarneros y Gurza (2017) da cuenta de estos cambios y sus implicaciones en América Latina, en términos de intermediación política.

negativas asociadas al debilitamiento del gobierno central, al desperdicio por duplicidad y a la aparente segmentación de problemas y respuestas públicas, que producen una imagen poco coherente de los esfuerzos gubernamentales para hacer frente a fenómenos complejos.[7]

Derivado de este diagnóstico, la literatura reciente da cuenta de la heterogeneidad de formas en que la necesidad de coordinación se hace presente, destacando que no existe una manera uniforme de coordinar esfuerzos y crear sinergias para dar coherencia al trabajo gubernamental, sino que se emplea una diversidad de mecanismos e instrumentos para lograr objetivos públicos. Es por ello que, en este capítulo, se considera a la coordinación como un meta-instrumento de gobierno, que al integrar otros instrumentos de acción pública puede optimizarlos para enfrentar problemas a través de respuestas más integradas y coherentes.

El objetivo de este capítulo es presentar una mirada general de la coordinación en el sector público como meta-instrumento de gobierno. Para ello se ha dividido el capítulo en cuatro apartados. En el primero se presentan algunos debates conceptuales alrededor de la noción de coordinación gubernamental y se discute la forma en que este fenómeno ha sido estudiado a partir de diferentes dimensiones, mecanismos e instrumentos. El segundo apartado está dedicado a la descripción y discusión de los hallazgos derivados de casos recientes en materia de coordinación, documentados de la experiencia internacional. En el tercer apartado se presenta una discusión sobre los alcances y desafíos en materia de coordinación, a partir de la evidencia documentada en los estudios empíricos y en relación a los planteamientos teóricos sobre el tema. Finalmente se presentan algunas conclusiones generales.

[7] Esta preocupación pertenece fundamentalmente a los profesionales y académicos de países donde las reformas administrativas de los noventa estuvieron fuertemente influenciadas por el enfoque de la NGP. En Europa, por ejemplo, se creó en 2011 el proyecto *Coordinating for Cohesion in the Public Sector of the Future* (COCOPS), cuyo principal propósito es evaluar de forma comparativa y cuantitativa el impacto de las nuevas reformas de estilo Gestión Pública. La información generada por este proyecto puede revisarse en el siguiente link: http://www.cocops.eu/

Coordinación: meta-instrumento de gobierno

Coordinar es una de las funciones administrativas típicas que ha sido objeto de estudio en las organizaciones tanto privadas como públicas. En la literatura clásica de Administración Pública, de principios de siglo XX, la coordinación fue entendida como una necesidad casi natural de la división del trabajo y la especialización característicos del sector público. De ahí que Luther Gulick (1937) definió la división de tareas y la especialización como fundamentos de la organización y a la coordinación como una actividad obligatoria para lograr los fines organizacionales. Así, en la medida en que crece la subdivisión del trabajo aumenta también la necesidad de coordinarse efectivamente.

La existencia de fronteras —verticales y horizontales— ha dado forma a las organizaciones a lo largo del tiempo y les han provisto de maneras claras de organizar el trabajo, a la vez que ha permitido que las personas construyan una noción de pertenencia y lealtad a la organización y a sus actividades (Pollitt, 2003). Estos silos organizacionales[8] devienen problemáticos cuando el gobierno requiere proveer servicios integrados o resolver problemas de manera conjunta, pues los silos dificultan la participación de actores de diferentes agencias o departamentos en tareas coordinadas, o bien, puede representar una fuente potencial de conflicto. De manera que la propia naturaleza departamentalizada y especializada del sector público, visto en su conjunto, se considera una de las fuentes principales de los problemas de coordinación, especialmente cuando hay que encarar problemas que demandan una acción conjunta a través de un mosaico de agencias divididas por límites profesionales, culturales y organizacionales e incluso por niveles de gobierno (Webb, 1991).

[8] Metáfora para representar la existencia de unidades o departamentos, creados a raíz de la división funcional-estructural de la organización, los cuales se especializan en función de sus objetivos y desarrollan formas específicas para cumplir sus tareas, es decir, crean culturas propias e identidades de grupo, que dificultan la interacción, comunicación y coordinación con otras unidades de una misma organización o sistema.

Concepto elusivo

De acuerdo con Bouckaert *et al.* (2010) existe un sentido común sobre el significado de coordinación en el contexto del gobierno, es decir, se asume que la coordinación es una forma de fortalecer la capacidad de provisión de servicios públicos integrados y eficientes, lo cual implica en términos generales que las organizaciones trabajen juntas y los programas gubernamentales estén articulados de manera adecuada para lograr fines que no son alcanzables a través de acciones públicas independientes.

A pesar de esa noción compartida, los estudios de coordinación dan cuenta de una diversidad de aproximaciones al término, que se puede observar en algunas de las definiciones construidas a propósito de esta actividad (ver Cuadro 3.1). En términos generales, la coordinación ha sido entendida como proceso, como resultado o como un atributo o capacidad de la administración pública; destaca también en algunas definiciones el papel de la interdependencia entre decisiones (Lindblom, 1965) o entre acciones de distintas organizaciones (Kaufmann *et al.*, 1986), así como la idea de que la coordinación puede ser un proceso jerárquicamente impuesto (Koop y Lodge, 2014; James y Nakamura, 2015), o bien, el resultado de un ajuste colaborativo o cooperativo (Lindblom, 1965; Kooiman, 2003; Davis, 2009, citados en Peters, 2015: 6).

Cuadro 3.1 Definiciones de coordinación

Lindblom (1965)	Ajuste mutuo de decisiones o interacción deliberada entre actores para producir consecuencias positivas y evitar consecuencias negativas.
Hall, Clark, Giordano y Rockel (1976)	Grado en que las organizaciones intentan asegurar que sus actividades tengan en cuenta las de otras organizaciones.
Kochen y Deutsch (1980)	Instrumento de dirección de unidades con una expectativa común para que alcancen una meta específica con mayor probabilidad y menor costo.

Kaufmann, Majone y Ostrom (1986)	La coordinación se produce en la medida en que diferentes acciones de varios actores se vinculan para constituir cadenas de acción.
Malone y Crowston (1990)	Acto de gestionar interdependencias entre actividades realizadas para lograr un objetivo.
Peters (1998)	Estado final en el que las políticas y programas de gobierno se caracterizan por la mínima redundancia, incoherencia y lagunas.
Bouckaert y Verhoest (2005)	Propósito de alineación de las tareas y los esfuerzos de las unidades o los actores con el fin de lograr un objetivo definido.
Ben-Gera (2004)	Hacer funcionar diferentes cosas como un único conjunto.
Bouckaert, Peters y Verhoest (2010)	Instrumentos y mecanismos que apuntan a mejorar la alineación voluntaria o forzada de tareas y esfuerzos de las organizaciones del sector público, para crear mayor coherencia y reducir redundancia y contradicciones en y entre políticas, implementación y gestión.
Koop y Lodge (2014)	Ajuste de acciones y decisiones entre actores interdependientes para lograr objetivos específicos.

Fuente: Elaboración propia.

Las diferentes perspectivas sobre coordinación permiten ubicar el concepto en un continuum (Alexander, 1995), en cuyos extremos encontramos casos de ajuste voluntario y control sistemático impuesto jerárquicamente. Así, las definiciones que ven la coordinación como cualquier acción que se realiza tomando en cuenta el comportamiento de otras organizaciones, se acercan a los enfoques de ajuste mutuo; mientras que, las definiciones que apuntan al control de las decisiones de diferentes organizaciones para concertar acciones y alcanzar resultados mutuamente benéficos, se acercan al extremo de control sistemático. En el primer caso, los términos de cooperación y colaboración se utilizan frecuentemente como sinónimos de coordinación; en el segundo, ésta es una intervención deliberada para que las organizaciones reconozcan su interdependencia y establezcan acuerdos de concertación de sus decisiones (Peters, 2015; Alexander, 1995).

Lo anterior conduce a la distinción entre los conceptos de coordinación y colaboración. Aunque en ambos casos subyace la idea de hacer que distintos actores creen sinergias para alcanzar objetivos, sus principales diferencias radican en el tipo de actores involucrados en ese proceso y en los roles que asumen. Por ejemplo, Dussauge (2009) indica que el tratamiento académico al tema de coordinación se ha hecho desde una perspectiva gubernamental formalizada, mientras que la colaboración se entiende como una actividad que rebasa las fronteras del sector público y permite ver cómo se interrelacionan formal e informalmente los actores gubernamentales con otros actores sociales y privados. Por otra parte, la colaboración enfatiza el rol de los actores como pares que conscientemente alinean agendas, estrategias y recursos, y comparten mutuamente riesgos y responsabilidades; en ese sentido, la colaboración es un proceso mayormente emergente y dinámico que va más allá de una cooperación tácita, pero que no significa necesariamente una coordinación impuesta (Fosler, 2002, citado en O'Leary y Bingham, 2009, 5).

En buena medida, la elusividad del concepto de coordinación radica en la dificultad de su delimitación, pues no se trata de un fenómeno unívoco y constante, sino de uno cuyas características varían al menos en función del tipo de problema público u objetivo al que se orienta, la posición y el rol de los actores involucrados, y las condiciones institucionales que le dan forma al proceso de crear sinergias. Esta discusión está presente en las múltiples formas en que se despliega la coordinación, a través de sus dimensiones, mecanismos e instrumentos.

Dimensiones para el estudio de la coordinación

La coordinación es de naturaleza multidimensional (Peters, 2015; Bouckaert *et al.*, 2010). Como consecuencia de la variedad de formas que adquiere la actividad de coordinación en la práctica, hay una tendencia en la literatura por establecer dimensiones para delimitar su estudio (ver Cuadro 3.2). La

interacción entre organizaciones del gobierno —o de éste con otros actores—, para alcanzar fines que no pueden ser logrados de manera independiente, es una noción que está presente en la mayoría de estudios sobre coordinación, pero los focos de análisis son diversos, es decir, el énfasis no siempre es sobre el mismo aspecto de la coordinación sino en alguna de sus dimensiones.

Cuadro 3.2 Dimensiones de la coordinación

Coordinación positiva o negativa	Coordinación vertical u horizontal
Coordinación entre agencias del gobierno o entre el gobierno y otros actores	Coordinación de temas específicos o transversales
Coordinación de procesos o de resultados	Coordinación de objetivos similares o complementarios
Coordinación de corto o largo plazo	Coordinación administrativa o de políticas públicas
Coordinación institucionalizada o ad hoc	Coordinación formal o informal

Fuente: Adaptado de Peters (2015) y Wright y Hayward (2000).

Los casos que se presentan en este capítulo dan cuenta de algunas de estas dimensiones. Por ejemplo, James y Nakamura (2015) analizan los problemas de coordinación horizontal en el tratamiento de temas transversales; el estudio de Christensen *et al.* (2015a) enfatiza la coordinación entre agencias de gobierno para hacer frente a situaciones de crisis; la coordinación entre el gobierno y otros actores es el centro del trabajo de Cucciniello *et al.* (2015) sobre la implementación de un sistema de información compartida por el sector salud y proveedores de salud privados; Koop y Lodge enfatizan la coordinación formal en el caso de agencias regulatorias y Page (2005) destaca la importancia de los acuerdos de coordinación informales para disminuir el impacto de los silos organizacionales y motivar la coordinación.

La utilidad de hacer operativo el concepto de coordinación es tanto analítica como práctica; por un lado, permite separar analíticamente las distintas formas de coordinación y facilitar la delimitación de objetos de estudio sobre este tema, que posee múltiples manifestaciones y que exige ser abordado desde distintas perspectivas para alcanzar a comprenderlo en su complejidad. En términos prácticos, entender las raíces de los problemas de coordinación y su expresión en distintos aspectos de la vida de las organizaciones, permite no sólo mejorar las respuestas a las demandas de coordinación del sector público, sino reducir en la medida de lo posible las consecuencias no deseadas de la coordinación en otras actividades que no precisan de ella.

Mecanismos e instrumentos de coordinación

La naturaleza multifacética de la coordinación como fenómeno gubernamental, ha sido abordado a través de diferentes perspectivas teóricas, que pueden considerarse en términos muy generales como distintos "estilos de gobernanza", es decir, modelos que dan cuenta de los procesos de toma de decisiones y de implementación, incluida la forma en que las organizaciones involucradas se relacionan entre sí (van Kersbergen y van Waarden, 2004; citados en Meuleman, 2008, p. 12).

Los enfoques dominantes en la aproximación al estudio de la coordinación son tres: de jerarquía, de mercado y de redes (Bouckaert *et al.*, 2010; Peters, 2015, 1998). Construidos bajo diferentes premisas teóricas sobre la naturaleza de las organizaciones y los modos de interacción para lograr sus fines (Alexander, 1995), estos enfoques enmarcan de manera distinta los mismos problemas de coordinación y hacen uso de instrumentos diversos para hacerles frente (ver Cuadro 3.3).

Con raíces en la teoría burocrática weberiana, la jerarquía es el mecanismo de coordinación por excelencia en la administración pública. Bajo este estilo de gobernanza, la autoridad, el poder y

la rendición de cuentas se asocian a un patrón que emana de la jerarquía formal (Christensen *et al.*, 2015), de manera que la respuesta casi automática a los problemas de coordinación es el uso de instrumentos de autoridad y control cuyo objetivo es provocar que los comportamientos de diferentes actores estén alineados para que actúen en determinada dirección. Este tipo de coordinación implica la fijación de objetivos y reglas, la asignación de tareas y responsabilidades y el establecimiento de líneas de control y rendición de cuentas directa al gobierno central por parte las dependencias que le están subordinadas (Verhoest *et al.*, 2007).

Cuadro 3.3 Mecanismos e instrumentos de coordinación

Mecanismo	*Tradición teórica*	*Naturaleza de los instrumentos de coordinación*	*Instrumentos comunes*
Jerarquía	Teoría burocrática weberiana	Autoridad y control	Centros de gobierno, planificación y presupuestación *top-down*
Mercado	Teoría de la elección pública	Regulación, competencia, información	Cuasi-mercados, incentivos económicos, contratos
Redes	Gobernanza	Colaboración, negociación cooperativa	Sistemas de intercambio de información, gestión *bottom-up* de políticas públicas, presupuestos compartidos

Fuente: Elaboración propia con base en Bouckaert *et al.* (2010), Verhoest *et al.* (2007) y Peters (2006, 2015).

La coordinación a través de mecanismos jerárquicos puede tomar distintas formas, o bien, realizarse a través del uso de instrumentos diversos que van desde los mandatos legislativos o administrativos que estructuran las relaciones entre organizaciones, hasta instrumentos de procedimiento muy particulares (Peters, 2015, 2006; Bouckaert *et al.*, 2010; Verhoest *et al.*, 2007). Debido a que la responsabilidad de implementación

de las políticas y sus resultados recaen principalmente en el poder ejecutivo y sus organizaciones centrales, un mecanismo jerárquico típico es la creación *ad hoc* de oficinas o agencias especiales para promover y monitorear la coordinación de las decisiones gubernamentales.[9] El establecimiento de procedimientos operativos estándar, la creación de sistemas de información centralizados, la planificación y presupuestación *top-down* y las fusiones o las divisiones organizacionales, son también instrumentos específicos de coordinación jerárquica.

El mercado, ha sido por mucho tiempo considerado el medio idóneo para producir coordinación en algunos sectores o áreas de política pública. Este tipo de coordinación tiene raíces en la teoría de la elección pública aplicada al estudio de la burocracia, también conocida como Teoría Democrática de la Administración Pública (Niskanen, 1971; Ostrom, 1973). En esta perspectiva, la eficiencia del gobierno es considerada una función de lo que los ciudadanos reciben como contraparte de sus contribuciones, de manera que, para superar la crisis de legitimidad por burocracias ineficientes, es necesario el diseño de un andamiaje institucional que disocie las actividades de producción y provisión de bienes y servicios públicos y garantice mayor eficiencia.

Para este enfoque, la coordinación se logra a través de la "mano invisible" que agita el interés de agentes autónomos que se involucran entre sí en intercambios mutuamente beneficiosos, cuando la competencia ocurre sin interferencia (Bouckaert *et al.*, 2010). El sector público, donde el gobierno ha sido históricamente el agente monopolizador de la producción y provisión de bienes y servicios, esta lógica de mercado opera en la medida en que se creen condiciones de competencia en esas

[9] Los Centros de Gobierno son un ejemplo de este tipo de agencias que prestan apoyo directo al ejecutivo, cuya misión no es otra más que coordinar de manera transversal los diferentes asuntos de política que operan directamente otras dependencias del ejecutivo. Paralelamente o en ausencia de esas agencias coordinadoras, pueden crearse al interior del gobierno gabinetes temáticos, comités o grupos de trabajo interministeriales, con fines de coordinación de sectores o políticas específicas (Ben-Gera, 2004; Alessandro *et al.*, 2013).

actividades. Como consecuencia, este enfoque promueve una burocracia competitiva, incentivada a través de un sistema de recompensas, generación de competencia y búsqueda de alterativas de mercado para la producción y provisión de bienes y servicios que aumenten el bienestar de los ciudadanos.[10]

Los instrumentos de coordinación de mercado más usados en el ámbito público son la creación de mercados internos o cuasi-mercados regulados y el establecimiento de incentivos económicos, los cuales están estructurados para que los actores mejoren su desempeño colectivo y produzcan resultados eficientes sin el uso de la autoridad ni el control jerárquico (Peters, 2006). El gobierno en esta perspectiva se convierte en un agente regulador y el uso de contratos representa la manifestación de la coordinación a través de la definición de las reglas del intercambio, el establecimiento de objetivos claros y de sanciones en caso de incumplimiento.

Finalmente, la coordinación por redes se considera una alternativa a la jerarquía y al mercado para conseguir objetivos colectivos a través de la acción colaborativa entre diferentes actores. El supuesto sobre el que descansa el enfoque de redes es que, en la actualidad, el Estado ya no posee el monopolio del gobierno, sino que las relaciones entre diferentes organizaciones se basan en la interdependencia, la negociación y la confianza para alcanzar fines públicos. Si bien el enfoque de redes tiene raíces en diferentes tradiciones teóricas (Berry y Brower, 2004), su análisis desde el punto de vista de la coordinación en el sector público está estrechamente vinculado a la noción de "redes de gobernanza", que de acuerdo con Ramírez de la Cruz (2015), es un concepto descriptivo y amplio que ilustra la interdependencia y las diversas relaciones

[10] Los gobiernos pueden crear deliberadamente las condiciones de competencia necesaria entre organizaciones para el logro de sus objetivos a través de mercados internos o cuasi-mercados (Verhoest *et al.*, 2007). Estas condiciones implican al menos garantizar el vínculo entre el bien o servicio de una organización pública y el valor del servicio en el mercado reflejado en su precio, así como la existencia de competencia entre las organizaciones proveedoras y libertad de elección para los usuarios del servicio (Bouckaert *et al.*, 2010).

que existen entre organizaciones públicas, privadas y civiles o no gubernamentales.[11]

La coordinación por redes implica una articulación horizontal basada en la cooperación y colaboración entre actores u organizaciones (Bouckaert *et al.*, 2010; Verhoest *et al.*, 2007), a veces guiada por un liderazgo para ser efectiva (Peters, 2015). Aunque una de las características de las redes es su auto-organización, los gobiernos pueden crear estructuras similares entre distintas dependencias para lograr ciertos fines en determinadas áreas de política pública. Esta promoción intencional de estructuras para la coordinación, no implica necesariamente una imposición vertical, sino que puede traducirse en una combinación de instrumentos orientados predominantemente a la negociación y a la construcción de acuerdos entre los participantes, con algún elemento directivo –como la gestión estratégica de redes (Klijn y Koppenjan, 2000)– que dé sostenibilidad a ese proceso sin estar basado en criterios de autoridad jerárquica o control.

Entre los múltiples instrumentos de coordinación bajo el esquema de red usados en el sector público destacan los sistemas de intercambio de información, la gestión *bottom-up* de políticas públicas, la definición de presupuestos conjuntos o compartidos, el establecimiento de grupos consultivos y de negociación o de entidades para la toma de decisión colectiva y el trabajo conjunto de organizaciones en términos más amplios (Bouckaert *et al.*, 2010).

El abordaje de la coordinación como un meta-instrumento de gobierno se deriva de las discusiones presentadas en este apartado. La actividad de coordinación no es un fin en sí mismo,

[11] Aunque la gobernanza y las redes tienen múltiples usos y significados, una definición articulada de ambos conceptos es la desarrollada por Sørensen y Torfing (2007); para estos autores, la red de gobernanza consiste en "una articulación horizontal relativamente estable de actores, que si bien son interdependientes también son autónomos operacionalmente, los cuales interactúan a través de negociaciones, llevadas a cabo dentro de un marco regulativo, normativo, cognitivo e imaginario; estas redes se autorregulan dentro de los límites establecidos por agencias externas y contribuyen a la producción de objetivos públicos" (p. 9).

sino un medio indispensable para lograr que las organizaciones actúen de manera más efectiva para alcanzar objetivos públicos que requieren participación conjunta. En ese sentido, el gobierno tiene a su disposición un conjunto de instrumentos de coordinación de naturaleza diversa —jerárquicos, de mercado y de redes— que puede activar para lograr tales objetivos, de acuerdo con el tipo de problema a abordar, el tipo de actores que están involucrados y las reglas que enmarcan su interacción. En el siguiente apartado se ilustra esta diversidad de usos de los instrumentos de coordinación.

La coordinación gubernamental en la experiencia internacional reciente

La idea de un gobierno mejor conectado y colaborativo promovido por el gobierno británico en la década de los noventa bajo la noción de *Joined-Up Government*,[12] denota la aspiración de lograr una conciencia y acción pública coordinada vertical y horizontalmente (Pollitt, 2003). Esta idea se ha difundido con distintas etiquetas —gobernanza integrada, gobierno de redes, gestión pública colaborativa, integración de servicios, gobierno holístico y políticas transversales (Pollitt, 2003; Lægreid *et al.*, 2015)— justificadas por razones técnicas que apuntan a incrementar la efectividad de la actuación del gobierno a través formas más inteligentes de trabajo. También ha tenido motivaciones políticas, dado que este lenguaje resulta sumamente inclusivo e innovador para los gobiernos que buscan diferenciarse de la fragmentación que heredaron de sus predecesores (Pollitt, 2003).

El trabajo de Verhoest *et al.* (2007) sobre los patrones recientes de coordinación en cuatro países de la OCDE (Reino Unido, Francia, Nueva Zelanda y Suecia) entre 1980 y 2005 muestra

[12] El gobierno del Primer Ministro Anthony Blair hizo pública su agenda de reformas administrativas ante el Parlamento en marzo de 1999. El contenido de su propuesta denominada *Modernising Government*, puede leerse en la siguiente liga: http://www.archive.official-documents.co.uk/document/cm43/4310/4310.htm

que en todos ellos el renovado énfasis en la coordinación de políticas y gestión pública ocurre luego de un periodo marcado por la desagregación de burocracias monolíticas en múltiples y pequeñas agencias y departamentos con cierto nivel de autonomía.[13] Durante los años de implementación de reformas asociadas al modelo de la NGP, ocurrió una especialización horizontal y vertical, que produjo organismos especializados con un margen importante de autonomía en el manejo de tareas, presupuestos y personal. Aunque se consideró conveniente en un inicio, con el paso del tiempo este sistema dejo de ser funcional por sus consecuencias no esperadas, tales como el debilitamiento del gobierno central, el desperdicio de recursos por duplicidad, la existencia de visiones parciales de los problemas públicos y la contradicción entre programas. Lo anterior llevó a una reacción correctiva desde el gobierno central, que buscaba devolver a las agencias a la organización matriz de la que se desprendieron, así como consolidar el ciclo de políticas y fortalecer la coordinación a través de la re-estandarización de las prácticas de gestión (Verhoest *et al.* 2007, 329).

De acuerdo con estos autores, aunque las trayectorias de cada país son distintas, en todos ellos las medidas correctivas lograron reducir en alguna medida el nivel de fragmentación gubernamental promovido por las reformas neo-gerenciales, pero ningún sistema administrativo ha regresado al punto inicial con burocracias monolíticas. Además, se observan diferencias en los mecanismos e instrumentos que cada país privilegió para la coordinación, asociados al perfil reformador de los gobiernos más o menos cercanos a las ideas de la NGP. Por ejemplo, los países de tradición anglosajona —Reino Unido y Nueva Zelanda—, con gobiernos neogerenciales de alto perfil reformador, enfatizaron los incentivos individuales y organizacionales como instrumentos para mejorar la coordinación inter-organizacional a través de mecanismos de mercado y redes. Suecia, cuyo gobierno tuvo una

[13] A esta práctica se le conoce como fragmentación de organizaciones medida en términos de descentralización, delegación, creación de nuevas agencias y privatización. Las reformas en ese sentido se justificaron en la idea de que que una mayor especialización generaría mayor eficiencia, particularmente para familias de organizaciones en un nivel específico del gobierno.

adhesión media a las reformas de la NGP, privilegió un enfoque participativo y principalmente informal, enfatizando iniciativas conjuntas —creación de redes en temas de gobierno electrónico, la coordinación regional y la capacitación. Francia, que entre los cuatro países examinados mantuvo un perfil reformador menos comprometido con la doctrina neogerencial, adoptó un enfoque mixto, con énfasis en instrumentos estructurales —tales como la promoción de fusiones y escisiones— combinados con formas más informales de coordinación promovidas por redes de profesionales.

Entre las principales conclusiones del estudio destaca que, desde 1995 los instrumentos de mercado han sido cada vez menos importantes y todos los países han experimentado varias formas de coordinación a través de redes formales e informales. Por otra parte, los instrumentos jerárquicos de coordinación que fueron debilitados a finales de 1980, han sido promovidos una década después a través de la fusión, reintegración, estandarización y fortalecimiento renovado de la regulación de agencias desde los gobiernos centrales. Esto indica que no todos los países respondieron a las ideas de la NGP de la misma forma, sino que han utilizado una colección de instrumentos diferenciados para restaurar su control sobre las organizaciones autónomas (Verhoest *et al.*, 2007: 329).

Otro de los trabajos en perspectiva comparada que revisa las respuestas de coordinación de gobiernos centrales en el periodo de declive de las reformas de la NGP, es el de Christensen *et al.* (2015a). En su diagnóstico de las instituciones y mecanismos de coordinación en seis países, [14] los autores observan una tensión entre la necesidad de flexibilidad localizada durante la crisis y la necesidad de control, autoridad y planeación desde

[14] Los países considerados fueron Alemania, Reino Unido, Países Bajos, Dinamarca, Suecia y Noruega. Si bien difieren en sus doctrinas de gobernanza y sus culturas y tradiciones administrativas, esos países tienen en común ser consideradas democracias parlamentarias maduras y confiables, cuyas burocracias estatales implementaron desde finales de los noventa, reformas importantes en el área de gestión de la crisis que reflejan tanto patrones jerárquicos tradicionales, como la existencia de acuerdos basados en redes o instrumentos combinados.

el gobierno central; también se observan tensiones entre las líneas de especialización por sector existentes y los esfuerzos por establecer acuerdos transversales (Christensen *et al.*, 2015a: 7).

La coexistencia de estas tensiones es determinante de la manera en que los gobiernos responden a las crisis.[15] Las formas de coordinación empleadas, especialmente en áreas de justicia, orden público y seguridad, muestran fusiones de mecanismos jerárquicos —como agencias creadas *ex profeso* para manejar las crisis o la asignación de responsabilidades concretas a algún ministerio— y acuerdos de red —como grupos de trabajo transversales y consultas a expertos o actores no gubernamentales para tomar decisiones conjuntas—, balanceadas de manera distinta. Por otra parte, aunque exista una tendencia a dinamizar la atención de las crisis a través de organismos *ad hoc*, éstos no sustituyen los patrones de responsabilidad y rendición de cuentas que caracterizan a los aparatos administrativos centrales en tiempos normales, es decir, su activación ante emergencias no altera los arreglos institucionales de manera significativa (Christensen *et al.*, 2015a: 13).

De manera similar, en su análisis de la coordinación horizontal a través del establecimiento de objetivos compartidos, James y Nakamura (2015) muestran que las divisiones organizacionales y la lógica de silos que acompaña la estructura típica de la administración pública, son obstáculos importantes para que las organizaciones desarrollen prácticas conjuntas de provisión de servicios y de monitoreo del desempeño. La iniciativa *Public Service Agreement* implementada en Reino Unido entre 1998 y 2010, tuvo como propósito mejorar la formulación de políticas, la asignación de recursos y la prestación de servicios a través del establecimiento de objetivos de desempeño compartidos entre departamentos bajo la supervisión del Ministerio del Tesoro. De acuerdo con los autores, la coordinación para el establecimiento

[15] Por crisis se entiende una situación de alta incertidumbre en la que existe una grave amenaza para las estructuras o normas fundamentales del sistema de gobierno, tales como ataques terroristas, pandemias, accidentes industriales o desastres naturales (Christensen et al., 2015a: 6).

de tales objetivos tuvo éxito como mecanismo de dirección, pero no impactó las características institucionales fundamentales de las organizaciones, es decir, división, especialización y los principios de responsabilidad ministerial y control. La aspiración de trabajo conjunto a través de fronteras organizacionales no estuvo acompañada de suficientes incentivos para modificar el comportamiento de los funcionarios; además el potencial de difusión de la responsabilidad del trabajo conjunto, la falta de monitoreo, la evaluación de desempeño individual y departamental y las culturas específicas de las agencias representaron limitaciones para una efectiva implementación de la iniciativa. En este caso se observa de manera clara que la coordinación negativa, es decir, el pacto de no interferencia entre organizaciones (Peters, 2015) y la lógica de silos operan como impedimentos para el trabajo conjunto y colaborativo.

La coordinación entre agencias altamente autónomas pero interdependientes, que no se encuentran jerárquicamente subordinadas a ningún ámbito administrativo o político, es un tema poco estudiado. Un caso excepcional, es el trabajo de Koop y Lodge (2014) sobre la coordinación de agencias reguladoras en materia económica, en el que se explora, por un lado, la tensión entre la fragmentación de políticas, la especialización y la autonomía de las agencias, y por el otro, la necesidad de gestionar la interdependencia de los organismos.[16]

Los autores asumen que las disposiciones de coordinación formal son un recurso importante en el abordaje de problemas derivados de la concurrencia en el ejercicio de la autoridad regulatoria, de ahí que analizan tipos genéricos de disposiciones formales en materia de coordinación sobre la asignación de

[16] Los autores comparan las disposiciones formales de coordinación en cuatro países europeos —Alemania, Dinamarca, Italia y Reino Unido— con diferentes tradiciones administrativas y exploran cómo las características estructurales de sus administraciones afectan los acuerdos de coordinación entre agencias autónomas para gestionar problemas derivados de su interdependencia, tales como la concurrencia o vacíos en el ejercicio de la autoridad regulatoria, la incompatibilidad de la información y la inconsistencia en el enfoque regulatorio o en las reglas de política que utilizan. El capítulo de autoría de Jorge Puga, más adelante en este libro, expone con profundidad los diseños institucionales de estas agencias.

responsabilidades, el intercambio de información y la existencia de directrices de interpretación y consulta sobre asuntos de política. La comparación sugiere que el grado en que las agencias reguladoras están formalmente aisladas de los departamentos ministeriales y del proceso político es importante para la formalización de la coordinación (Koop y Lodge, 2014, 1324). Es decir, mientras más independiente sean políticamente las agencias, estarán menos dispuestas a coordinarse de manera voluntaria y tratarán de asegurar que las relaciones de coordinación se encuentren formalizadas. Además, el análisis de las relaciones entre reguladores económicos indica que las autoridades de competencia tienen un predominio sobre las agencias reguladoras en el establecimiento de la agenda, la configuración de la política de competencia y la forma en que se ha desarrollado la jurisprudencia a lo largo del tiempo.

Aunque se trata de un estudio exploratorio, los hallazgos de Koop y Lodge (2014) subrayan la importancia de los contextos institucionales y administrativos nacionales en el establecimiento de las bases mínimas de coordinación formal, especialmente en contextos de alta dispersión de poder. Esto es importante porque la autonomía de la que gozan las agencias reguladoras puede rivalizar con la necesidad de consistencia entre políticas de un determinado sector de gobierno. En estos casos, la coordinación formalizada genera expectativas mutuas sobre el comportamiento y puede persuadir a los actores a mantenerse en la dirección pactada para alcanzar objetivos que no pueden ser logrados de manera independiente.

Otros trabajos dan cuenta también de la importancia de los contextos institucionales en la implementación de prácticas de coordinación específicas. Cucciniello *et al.* (2015) proporcionan un ejemplo de ello en su estudio sobre los sistemas de información compartida en el ámbito de la salud. Este estudio presenta un análisis de las prácticas y los mecanismos de coordinación empleados en el proceso de implementación del Historial Clínico Electrónico (EPR, por sus siglas en inglés) en dos regiones italianas: Lombardía y Véneto. El EPR se considera

un instrumento innovador para recopilar información relativa a episodios longitudinales de atención de la salud de un mismo paciente, a través de una red de proveedores de servicios de salud sobre una base territorial. Como resultado, se concentra en un solo expediente la información acerca de la atención que ha recibido una persona a lo largo de su vida, proporcionada por distintos sistemas de salud.[17]

Si bien en ambas regiones el sistema de información compartida a través de EPR opera regularmente, los mecanismos de coordinación usados en ambos casos evolucionaron a mecanismos híbridos de combinación distinta (Cucciniello *et al.*, 2015:1052). Lombardía tenía un estilo de implementación *top-down*, con una autoridad que fungía como planificador estratégico de todo el proyecto. El mecanismo de coordinación privilegiado fue jerárquico, ya que los proveedores de salud no participaron en el diseño del sistema, sino que lo nutrieron con información durante la implementación; un poco más tarde, los proveedores privados se sumaron al proyecto a través del establecimiento de contratos —típico mecanismo de mercado— con el gobierno regional. Véneto por su parte, tuvo un estilo *bottom-up* de implementación, que en su inicio careció de coordinación y más bien funcionó a partir de la autonomía que ostentaban los proveedores de servicios de salud, marcados por un liderazgo fuerte en relación con los temas del sector, mientras que la autoridad adoptó un rol fundamentalmente regulador. La coordinación en este caso ocurrió a través de redes, iniciadas con la creación de un consorcio técnico entre los proveedores de salud para la concentración electrónica de la información y más tarde se acompañó de mecanismos de mercado entre el gobierno regional y los proveedores de servicios; no obstante, las redes siguen siendo centrales, ya que la mayoría de las actividades de implementación del sistema son llevadas a cabo a través del consorcio.

[17] Antes de la existencia del EPR, el sistema concentraba en un Historial Médico Electrónico (EMR, por sus siglas en inglés) la información clínica del paciente en cada institución de salud. La innovación principal del EPR es que recupera la información de cada institución a la que los pacientes han acudido a lo largo de su vida para tener un único registro de atención a su salud.

Las autoras precisan que los marcos institucionales y el contexto regional de implementación, así como el tipo de interdependencias entre los actores involucrados determinaron las formas de coordinación específicas en cada caso. La región cuya autoridad ejerce una función fundamentalmente reguladora optará por mecanismos de coordinación en redes, mientras que los mecanismos jerárquicos serán más empleados ahí donde la forma de ejercicio de autoridad se basa en un enfoque de arriba hacia abajo, asumiendo un rol estratégico u operativo (Cucciniello *et al.*, 2015: 1057).

Uno de los trabajos que pone el acento en las dificultades burocráticas de la implementación de iniciativas de gobierno conectado y colaborativo es el de Page (2005), sobre la propuesta de reformas al Servicio Civil (SC) en Reino Unido. Este autor considera que un daño sustancial de la noción de *Joined-Up Government* es su naturaleza indiscriminada de ataque a los silos organizacionales, los cuales resultan sumamente incómodos para las iniciativas modernas de trabajo conjunto, pero han dado orden a la tarea gubernamental a través de la especialización y han sido la base de una clara asignación de responsabilidad y rendición de cuentas.

En el caso del SC, el impacto de las iniciativas de trabajo conjunto es limitado, no sólo porque es difícil desenmarañar con precisión cuál es el rol del SC en todo el movimiento de gobierno conectado y colaborativo, sino porque son necesarios arreglos políticos entre funcionarios del más alto nivel para sepultar rivalidades que alienten a los funcionarios del SC a desempeñar un rol transversal (Page, 2005, 148). Sin embargo, en lugar de iniciar por el establecimiento de acuerdos políticos, las propuestas han exigido cambios a nivel administrativo —orientados a mejorar sistemas como el de reclutamiento o el de profesionalización o cambiar la cultura—, partiendo de una visión estrecha, jerárquica y auto-interesada de los funcionarios del SC. Estas propuestas han ignorado que los funcionarios de carrera cotidianamente despliegan acciones para superar la mentalidad de silo organizacional, trabajando de manera

más conectada y colaborativa de lo que en realidad se reconoce (Page, 2005: 150).

Entre las propuestas recientes que organismos internacionales como la OCDE o el BID han hecho a los países para fortalecer la coordinación desde el gobierno central, está la creación o el fortalecimiento de los Centros de Gobierno, que se refieren a las oficinas creadas *ex profeso* para apoyar al ejecutivo en su tarea de coordinación de la actividad gubernamental.[18] Una visión ampliamente compartida por los países miembros de la OCDE es que los Centros de Gobierno son un actor crucial para garantizar la coherencia de las políticas de acuerdo a las prioridades establecidas por los gobiernos (Ben-Gera, 2004), de manera que se promueve que los países reformen sus estructuras de coordinación centrales para generar cooperación intersectorial y diálogo sistemático entre diferentes áreas de política y con ello dinamizar el proceso de toma de decisiones.

En América Latina, un estudio reciente auspiciado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que promueve esta agenda, observa que los Centros de Gobierno tienen un déficit en su capacidad de coordinación. Especialmente, el diagnóstico plantea que privilegiar canales de toma de decisión informales sin la inclusión de todos los actores competentes junto con la débil sistematización de los mecanismos de coordinación, hace que los procesos de colaboración dependan en gran medida de la capacidad y voluntad de los organismos para coordinarse. Asimismo, se subraya que la función de coordinación se ejerce de manera parcial ya que tiende a concentrarse en el proceso de formulación de políticas y diagnostica que la falta de asesores especializados en áreas prioritarias de política pública, un tema que aqueja especialmente a los Centros de Gobierno, vulnera

[18] Las funciones genéricas que realizan estas oficinas son coordinar: 1) la preparación de sesiones del Consejo de ministros; 2) las actividades para el cumplimiento legal de las atribuciones; 3) la preparación y la aprobación de prioridades estratégicas y del programa de trabajo del gobierno, así como su asignación presupuestal; 4) el contenido de las propuestas de políticas presentadas al Consejo de ministros para su consideración y decisión; 5) las actividades de comunicación; 6) el seguimiento al desempeño gubernamental; 7) los intercambios entre el gobierno y otros actores, y 8) las estrategias horizontales prioritarias (Ben-Gera, 2004).

su capacidad para ejercer adecuadamente sus funciones de análisis, evaluación y asesoría (Alessandro *et al.*, 2013: 19).

Los diferentes casos proporcionan una mirada amplia para valorar los alcances y desafíos de las iniciativas de coordinación en diferentes contextos y ámbitos de política. La búsqueda de coordinación a través del uso de distintos instrumentos, refleja la necesidad permanente de lograr mayores coincidencias entre organizaciones acostumbradas a actuar de manera autónoma; pero también indican que en la búsqueda de una mejor coordinación hay variables institucionales, organizacionales y contextuales que determinan la elección de los instrumentos de coordinación, y con ello su alcance y resultados. En el siguiente apartado se discuten estos aspectos.

Aprendizajes sobre las iniciativas de "gobierno conjunto"

Las experiencias recientes de coordinación indican que no existe una receta única para generar sinergia entre organizaciones y lograr objetivos compartidos. En los últimos años, los estilos de gobernanza de redes y mercados han ampliado la oferta de instrumentos para la coordinación con una tendencia que presiona a favor de acuerdos y formas de trabajo cada vez más horizontales, en oposición a esquemas jerárquicos y verticales. Sin embargo, en los casos revisados sobresale la adopción de estrategias híbridas y la presencia importante de instrumentos jerárquicos, incluso, algunos autores han afirmado que los mecanismos de redes y mercados operan a la sombra de la jerarquía (Lægreid *et al.*, 2015).

Los instrumentos jerárquicos han mostrado ser eficaces en la búsqueda de la coordinación a través del tiempo. La lógica jerárquica de la administración pública ofrece un amplio rango de posibilidades para coordinar esfuerzos, lograr mayor coherencia y evitar duplicidad o desperdicio entre organizaciones. En los casos revisados observamos que, ya sea a través de mandatos legales o de acuerdos administrativos específicos para resolver problemas contingentes, la búsqueda de coordinación a través

de medidas de autoridad y control es recurrente (Verhoest *et al.*, 2007; Peters, 2015; Chistensen *et al.*, 2015a, 2015b) y efectiva para producir los resultados deseados, cuando los contextos institucionales favorecen estilos más verticales de implementación de políticas (Cucciniello *et al.*, 2015).

El predominio en el uso de instrumentos de coordinación jerárquicos, no quiere decir que estemos frente a una re-centralización de las funciones de gobierno. Lo que se observa en la literatura es un re-diseño de instrumentos jerárquicos y una combinación de éstos con mecanismos de red o mercado para conciliar de mejor forma los principios de autoridad y control con la autonomía que requiere la gestión de algunos temas de política y sectores de gobierno.

Otro aprendizaje importante que se deriva de la discusión anterior es que todas las formas de coordinación tienen costos. La preferencia por el uso de instrumentos de coordinación jerárquicos está asociada a una valoración más baja de sus costos de implementación. Si bien los instrumentos jerárquicos comportan una rigidez que puede ser limitativa para la coordinación en momentos de alta incertidumbre como un ataque terrorista (Christensen *et al.*, 2015b), los costos comparados de la adopción de otros instrumentos en algunos casos resultan mayores. Los instrumentos de mercado tienen un uso restringido en temas de política donde la contratación o la creación de cuasi-mercados es posible —como en el tema de telecomunicaciones, transporte o energía— y además, como plantea Peters (2008), en casos donde está políticamente aceptada.

Por otra parte, el uso de instrumentos de mercado exige una fuerte capacidad regulatoria del gobierno para que la prestación de servicios a través de actores autónomos guarde coherencia con los objetivos públicos; esto puede implicar el establecimiento de un sistema de incentivos que reduzca el comportamiento interesado de los proveedores de servicios y les motive a contribuir con los objetivos gubernamentales, lo cual no siempre son cuestiones balanceadas (Lægreid *et al.*, 2015). De la

misma forma, la coordinación a través de redes, impone costos adicionales a las organizaciones en la generación de relaciones de colaboración, que pueden resultar sumamente altos en contextos de capacidades y recursos escasos. Los mecanismos de red basados en la interdependencia y confianza mutua exigen una inversión de tiempo y liderazgo para construir relaciones de cooperación y colaboración estables, que en algunos casos sólo es posible si se acompañan de fuertes incentivos (Lægreid *et al.*, 2015; Peters, 2015).

Las experiencias revisadas también son indicativas de los problemas generados al margen de la actividad de coordinación; uno de ellos es la elección de los instrumentos apropiados, deseables y viables, pues no siempre pueden ser compatibles con las trayectorias institucionales. Así, otro de los aprendizajes que se deducen de los casos revisados es la importancia de los contextos institucionales. Las reglas que dan sentido a la actuación de las organizaciones públicas contienen valores, identidades, tradiciones e interpretaciones que, en conjunto, determinan las decisiones de coordinación y sus resultados. En las organizaciones burocráticas, la departamentalización de los asuntos, el principio de responsabilidad ministerial y la existencia de silos organizacionales, operan como arreglos de no interferencia que minimizan los conflictos entre agencias (Peters, 2015), pero también representan los mayores obstáculos para llevar a cabo procesos de coordinación positiva, efectivos y sostenibles. De ahí que, como apuntan Page (2005) y Pollitt (2003), las iniciativas de coordinación más ambiciosas como las de *Joined-Up Government* tienen que ser selectivas, dirigirse a resolver problemas específicos y significativos en áreas donde el trabajo conjunto es importante.

Los desafíos que conllevan las iniciativas de coordinación no son menores. El cambio en las prácticas de coordinación —por ejemplo, pasar de jerarquía a redes o establecer mecanismos híbridos— no sólo implica modificar el carácter instrumental de las decisiones de gobierno, significa ante todo alterar las relaciones de poder entre los actores involucrados. Por esta razón,

los acuerdos políticos son importantes (Page, 2005; Lægreid *et al.*, 2015) para legitimar la adopción de un determinado instrumento de coordinación y contribuir a su efectividad.

La dificultad de evaluar la efectividad de la coordinación es otro de los desafíos observados. Como plantea Pollit (2003), el procesamiento de problemas a través del trabajo conjunto de distintas organizaciones es más frágil en condiciones de ausencia de habilidades de liderazgo y resolución de conflictos, capacidad de desarrollar y mantener canales de comunicación e intercambio de información, desarrollo de sistemas para el monitoreo y la evaluación de la gestión del desempeño conjunto, entre otras.

Finalmente, la preocupación más importante en materia de coordinación radica en el problema de la rendición de cuentas. Para algunos autores (Peters, 2015; Lægreid *et al.*, 2015, James y Nakamura, 2015; Koop y Lodge, 2014), una razón para cuestionar la efectividad de la coordinación es su tendencia a desdibujar las líneas de responsabilidad y rendición de cuentas, pues diferentes prácticas de coordinación —sobre todo en el tratamiento de temas transversales— carecen de asignación de responsabilidad clara para cada uno de los actores intervinientes, de modo que un asunto que en principio es responsabilidad de todos, termina por ser responsabilidad de nadie (Wegrich y Stimac, 2014).

Conclusión

La exposición de las discusiones conceptuales que se presentaron en este capítulo representa un telón de fondo para abordar la práctica de coordinación como un meta-instrumento de gobierno, es decir, la actividad estratégica de integrar instrumentos de acción pública de naturaleza diversa para construir respuestas integradas y coherentes a problemas que requieren la participación activa y conjunta de distintas organizaciones. El amplio espectro de abordajes, conceptos y dimensiones que se han desarrollado para el estudio de la coordinación, dan

cuenta del carácter multifacético de este fenómeno que cobra vida en el día a día de las organizaciones; también refleja que la coordinación es una preocupación vigente que plantea múltiples desafíos y tensiones en la práctica.

Las experiencias empíricas de coordinación abordadas en este trabajo, dejan al descubierto estos desafíos. Las expectativas que genera en el imaginario colectivo la idea de un gobierno más coordinado para atender de manera coherente los problemas actuales, no necesariamente se ratifican en la práctica. Como hemos apuntado, frases como trabajo colaborativo, horizontal, conjunto, compartido, genera una imagen positiva e incluyente de la manera en que los gobiernos presumen enfrentar los problemas, pero la evidencia empírica es menos optimista. Esto es así porque los instrumentos de coordinación diseñados para reemplazar la coordinación tradicional basada en autoridad y control, no parecen sustituir los instrumentos jerárquicos de manera permanente, sino que tienen un carácter complementario. Incluso en países cuyos gobiernos impulsaron decididamente reformas neogerenciales, el uso de instrumentos de redes y de mercado no ha tenido un efecto importante en la modificación de las instituciones que gobiernan la operación cotidiana de las organizaciones públicas.

Hemos subrayado que la necesidad de coordinación aflora cuando hay una fuerte intención de dar sistematicidad y coherencia a los esfuerzos gubernamentales para el logro de sus objetivos públicos. Lo cierto es que la realidad institucional y orgánica de los gobiernos es de naturaleza fragmentada, un universo caracterizado por una variedad de objetivos específicos y lógicas organizacionales diferenciadas, de ahí que la coordinación enfrenta retos para balancear ambas cuestiones. La respuesta no es unívoca, no todas las organizaciones responden con los mismos mecanismos de coordinación, sino que utilizan una colección de instrumentos de distinta naturaleza para recuperar control frente a la fragmentación y al mismo tiempo generar sinergias. En esta elección, las instituciones —formales e informales— importan, porque definen los contextos

administrativos en los que tiene lugar la coordinación y las posiciones de los actores en ese proceso, y en ese sentido afectan sus resultados.

La literatura en el tema sugiere reducir las expectativas y reconocer que la coordinación no es la panacea a todos los problemas de la administración. Por ello, resulta indispensable que en la elección de los instrumentos de coordinación se consideren sus implicaciones a la luz de las dinámicas típicas de las organizaciones y de los costos de su adopción para la obtención de objetivos públicos amplios.

Lecturas sugeridas

Christensen, Tom, Ole Andreas Danielsen, Per Lægreid y Lise H. Rykkja (2015a) 'Comparing coordination structures for crisis management in six countries', *Public Administration*, early view.

Lægreid, Per, Külli Sarapuu, Lise H. Rykkja y Tiina Randma-Liiv (2015) 'New Coordination Challenges in the Welfare State', *Public Management Review*, 17 (7), 927-939.

Peters, B. Guy (2015) Pursuing Horizontal Government, Kansas City: University Press of Kansas.

Pollitt, Christopher (2003) 'Joined-up Government: A Survey', *Political Studies Review*, 1 (1), 34-49.

Verhoest, Koen; Bouckaert, Geert; Peters, B. Guy (2007) 'Janus-faced reorganization: specialization and coordination in four OECD countries in the period 1980-2005', *International Review of Administrative Sciences*, 73 (3), 325-348.

Bibliografía

Alessandro, Martín, Mariano Lafuente y Carlos Santiso (2013) El fortalecimiento del centro de gobierno en América Latina y el Caribe. Banco Interamericano de Desarrollo, Nota Técnica 591.

Alexander, Ernest, R. (1995) How organizations act together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice. Luxemburgo: Gordon and Breach Publishers.

Ben-Gera, Michael (2004) Coordination des centres du gouvernement : Fonctions et organisation du bureau du gouvernement - Analyse comparative des pays membres de l'OCDE, des PECO et des pays des Balkans occidentaux, Documents SIGMA, No. 35, OCDE. http://dx.doi.org/10.1787/5k40hts44936-fr

Berry, Frances *et al.* (2004). 'Three traditions of network research: What the public management research agenda can learn from other research communities', *Public Administration Review*, 64 (5), 539-552.

Bouckaert, Geert; Guy Peters; Koen Verhoest (2010) The coordination of public sector organizations. Shifting Patterns of Public Management. Londres: Palgrave.

Cejudo, Guillermo M., Michel, Cynthia L. (2017) 'Addressing fragmented government action: coordination, coherence, and integration', *Policy Sciences*: doi:10.1007/s11077-017-9281-5

Christensen, Tom, Per Lægreid y Lise H Rykkja (2015b) 'The challenges of coordination in national security management – the case of the terrorist attack in Norway', *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2), 352- 372.

Cucciniello, María, Claudia Guerrazzi, Greta Nasi y Edoardo Ongaro (2015) 'Coordination Mechanisms for Implementing Complex Innovations in the Health Care Sector', *Public Management Review*, 12 (7), 1040-1060.

DeLeon, Peter (1997) 'Una revisión del proceso de las políticas: De Lasswell a Sabatier', *Gestión y Política Pública*, 6(1), 5-17.

Dussauge, Mauricio (2009) '¿De las "E's" a las "C's"? Reformas administrativas en el mundo, 25 años después', Pardo, M.C. (coord.) Nuevas tendencias en la teoría y en la práctica de la Administración y de las Políticas Públicas. El Colegio de México, 413-452.

Gulick, Luther (1937) 'Notes on the theory of organizations', en Gulick, L.; Urwick, L. (eds). Papers on the Science of Administration. Nueva York: Institute of Public Administration, 1-49.

JAMES, Oliver y Nakamura, Ayako (2015) 'Shared performance targets for the horizontal coordination of public organizations: control theory and departmentalism in the United Kingdom's Public Service Agreement System', *International Review of Administrative Sciences*, 81 (2), 392-411.

KLIJN, Erik-Hans y Koppenjan, Joop F. M. (2000) 'Public management and policy networks: Foundations of a network approach to governance', *Public Management*, 2(2), 135–158.

KOOP, Kristel y Martin Lodge (2014) 'Exploring the co-ordination of economic regulation', *Journal of European Public Policy*, 21 (9), 1311-1329.

LÆGREID, Per; Tiina Randma-Liiv; Lise H. Rykkja; Külli Sarapuu (2016) 'Coordination challenges and administrative reforms', en Hammerschmid, Van de Walle, Andrews, Bezes (eds.) Public administration reforms in Europe. The view from the top. Edward Elgar Publishing, 244-258.

MALONE, Thomas W. y Crowston, Kevin (1990) 'What is coordination theory and how can it help design cooperative work systems', en *Proceedings of the 1990 ACM conference on Computer-supported cooperative work*. ACM, 357-370.

MEULEMAN, Louis (2008) Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations. Physica-Verlag Heidelberg.

NISKANEN, William (1971) Bureaucracy and Representative Government. Chicago, Aldine Atherton.

O'LEARY, Rosemary y Lisa Blomgren Bingham (eds.) (2009) The Collaborative Public Manager: New ideas for the twenty-first century. Georgetown University Press.

OSTROM, Vincent (1973) The Intelectual Crisis in American Public Administration. Tuscaloosa, The University of Alabama Press.

PETERS, B. Guy (2006) 'Concepts and Theories of Horizontal Policy Management', en Peters, G.; Pierre, J. (eds.) Handbook of Public Policy, London: SAGE, 115-138.

_____, (1998) 'Managing horizontal government: The politics of co-ordination', *Public Administration*, 26, 295-311.

Ramírez de la Cruz, E. (2016) 'El estudio de redes en administración y gestión públicas: Una revisión del progreso de la literatura en la última década', en Ramírez de la Cruz, E (ed.) Análisis de redes sociales para el estudio de la gobernanza y las políticas públicas: Aproximaciones y casos, México, CIDE, 25-60.

Rhodes, R. A. W. (2006) 'Policy Network Analysis'. en M. Moran, M. Rein and R. E. Goodin (eds.) The Oxford Handbook of Public Policy. Oxford: Oxford University Press423-45.

Sabatier, Paul A. (1999) 'The need for better theories', en Sabatier, P. (ed.) Theories of the Policy Process. Boulder, CO: Westview Press, 3-20.

Sørensen, E.; Torfing, J. (2007) 'Introduction: Governance Network Research: Towards a Second Generation', en Sørensen, E.; Torfing, J. (eds.) Theories of Democratic Network Governance, Londres: Palgrave, 1-21.

Webb, Adrian (1991) 'Coordination: A problem in public sector management', *Policy & Politics*, 19 (4), 229-242.

Wegrich, Kai; Stimac, Vid (2014) 'Coordination Capacity', en Lodge, Martin; Wegrich, Kai (eds.) The Problem-Solving Capacity of the Modern State, Oxford University Press, 42-63.

Wright, Vincent y Jack Hayward (2000), "Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives", en R.A.W. Rhodes (ed.), Transforming British Government. Volume 2: Changing Roles and Relationships, Londres: Palgrave, pp. 27-46.

Zaremberg, Gisela; Guarneros, Valeria y Adrián Gurza (eds.) (2017) Intermediation and Representation in Latin America. Actors and Roles Beyond Elections. Londres: Palgrave.

Asociaciones Público-Privadas

Everardo Chiapa Aguillón

Introducción

El interés por las asociaciones público-privadas (APP) ha tenido un resurgimiento en los últimos años (después de que en la década de los noventa tuvieran un primer auge en Reino Unido), aunque no se llegue del todo a un consenso sobre lo que realmente son. Actualmente, parece ir ampliándose el espectro donde se ubican las diferentes formas en que los gobiernos colaboran con el sector privado, que van desde una mera adquisición de bienes y servicios hasta la formación de entes híbridos con participación de ambos sectores. Dicha colaboración se enmarca en escenarios donde la prestación de un servicio se complejiza por su inscripción en ámbitos de especialización técnica muy grandes y mercados en plena expansión (Cabrero, 1999). Las estrategias desde los gobiernos, entonces, tiende a abrir paso a la privatización de la producción y distribución de servicios que, de otro modo, podría enfrentar riesgos de obsolescencia de la administración pública directa de servicios (Cabrero, 1999).

La participación de privados en tareas tradicionalmente exclusivas del gobierno no es una cuestión meramente técnica, sino que también existe un interés por lograr eficiencia en el financiamiento de la prestación de servicios. Dicho de otro modo, las agencias privadas son potenciales absorbentes de la inversión requerida, permitiendo que los gobiernos distribuyan el gasto público en otras alternativas (Cabrero, 1999). De manera general, tanto por su operatividad técnica como por el manejo de recursos financieros, la prestación de servicios por medio de APP puede atraer beneficios, pero también implica el manejo de riesgos latentes.

La literatura en la materia y la evidencia internacional muestran que el éxito o fracaso de los objetivos de una APP está definido en gran medida por tres cuestiones: un manejo responsable de las finanzas, establecer reglas claras para la coordinación entre actores y contemplar todo elemento generador de costos. Dada la creciente popularidad de políticas basadas en esquemas público-privados y la necesaria búsqueda de eficiencia en el uso de recursos públicos, es necesario conocer aspectos fundamentales en la concepción y los orígenes de las APP. Asimismo, saber de los retos actuales que enfrenta este tipo de asociaciones puede ser de utilidad en procesos de toma de decisión futuros para la provisión de servicios públicos. Este capítulo contempla algunas definiciones básicas sobre APP y hace un repaso de algunas experiencias ilustrativas para plantear, posteriormente, una serie de implicaciones, retos y consecuencias en el aprovechamiento de los esquemas de APP para la provisión de servicios públicos.

Bases conceptuales

Con base en la distinción que hacen Graeme A. Hodge y Carsten Greve (2007), se tienen dos concepciones al respecto de las APP. La primera ve a las APP como "una nueva herramienta de gobernanza que [sustituye] el método tradicional de contratación de servicios públicos por medio de licitaciones competitivas" (Hodge y Greve, 2007:545). La segunda concepción propone la idea de ver a las APP como una nueva expresión en el lenguaje de la gestión pública para referirse a los mismos procedimientos utilizados anteriormente en la provisión de servicios públicos, como privatización o contratación externa (Hodge y Greve, 2007).

Si bien estas ideas sobre las APP son válidas y tienen sentido acerca del tratamiento práctico o lingüístico del concepto, se debe partir de una definición que, aunque de manera muy básica, sí las describa. Literatura reciente cita la definición de APP de van Ham y Koppenjan (2001) que se refiere a éstas como "[cooperaciones] de algún tipo de durabilidad entre actores públicos y privados en las que conjuntamente desa-

rrollan productos y servicios y comparten riesgos, costos y recursos que se relacionan con esos productos" (p. 598). Una particularidad de esta definición es que, a diferencia de las meras contrataciones y adquisiciones por parte del sector público, y además de requerir la inversión mutua, es que hay una labor de gestión de la inversión y/o de recurso por parte de terceros.

Además de la definición de Van Ham y Koppenjan, es importante resaltar la separación que hacen Jens K. Roehrich *et al.* (2014) del concepto de APP, de acuerdo a varias dimensiones. La mayoría de estas conceptualizaciones, contempla una obvia relación interorganizacional (Kernaghan, 1993; HM Treasury, 1998; Osborne, 2000; Lewis, 2001; Forrer et al., 2010), mientras que, en el resto de las dimensiones que vuelven diferenciables dichas conceptualizaciones, se incluye: la provisión de servicios (Engel et al., 2008), los contratos (Osborne, 2000; Partnership British Columbia, 2003) y las inversiones mutuas público-privadas (Lewis, 2001). Pero además de la construcción conceptual, valdría la pena preguntarse cuáles son los objetivos en la formación de APP.

Clasificación dimensional

Al hablar sobre APP, comúnmente se hace referencia a títulos/contratos de concesión para los que los gobiernos acuerdan un periodo de duración de largo plazo con una agencia privada. Pero además del acuerdo temporal, se procura, en estos acuerdos, el tipo de participación de cada sector por cada actividad. En este sentido, existen diferentes modelos de APP que dependen, por ejemplo, de quién construye, quién opera y quién posee la infraestructura que habrá de servir en la prestación de un servicio. La construcción, la posesión y la operación de las APP forman el conjunto de dimensiones que habrá de combinarse forzosamente con la dimensión temporal.

Los contratos pueden adquirir la modalidad de Construir-Operar-Transferir (o *BOT* por sus siglas en inglés), en la que el concesionario tiene la tarea de financiar y administrar la operación

de la infraestructura para la prestación de un servicio, pero al cumplimiento del plazo del contrato los activos son transferidos al gobierno. Asimismo, existe la modalidad de Construir-Poseer-Operar-Transferir (o *BOOT*) que añade la fase de posesión del activo por parte del agente que, al igual que en el caso anterior, habrá de cederse a la autoridad al término del contrato. Ésta última es considerada como la forma más dominante de APP (Evans y Bowman, 2005). Además, existen otras formas de APP que contemplan la intervención del sector privado en solamente la fase de diseño, como Diseñar-Construir-Financiar-Operar (o *DBFO)* y Diseñar-Construir-Operar (o *DBO)* (ver cuadro 4.1).

Cuadro 4.1 Modalidades de las Asociaciones Público-Privadas

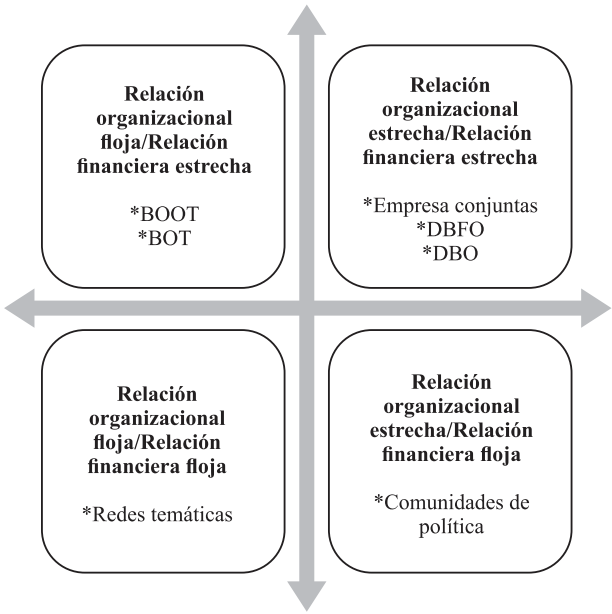
BOT: Construir-Operar-Transferir (*Build-Operate-Transfer*)	La entidad concesionaria queda a cargo de la construcción y de la operación de la infraestructura por el plazo que dura la concesión.
BOOT: Construir-Poseer-Operar-Transferir (*Build-Own-Operate-Transfer*)	El gobierno vende su infraestructura y la renta por un periodo de largo plazo a una organización que la financiará durante el plazo de la concesión. Se caracterizan por altos costos de transacción y de licitaciones.
DBFO: Diseñar-Construir-Financiar-Operar (*Design-Build-Finance-Operate*)	El sector privado financia, diseña, construye y opera un activo generador de ingresos por lo que dura una concesión con un periodo predeterminado.
DBO: Diseñar-Construir-Operate (*Design-Build-Operate*)	El sector púbico adquiere la infraestructura al momento del acuerdo y mantiene su propiedad, mientras el sector privado es responsable de la operación del activo por cierto periodo.

Fuente: Hodge y Greve, 2016; Vasallo, 2015; Evans y Bowman, 2005.

Estas modalidades implican relaciones de largo plazo, comúnmente de más de 20 años, por lo que, a pesar de que se considere que la mera adquisición de activos consiste por sí misma un modelo de APP, éstas implican relaciones de horizontes temporales lejanos durante los cuales los gobiernos y empresas privadas se involucran más allá del simple intercambio de activos inmediato (a corto plazo). Pero además de considerar la interacción entre gobiernos y empresas, con base en una dimensión temporal y por objetivos, habría que

tomar en cuenta el tipo de relación que ambos sostienen. Greve y Hodge (2005) sugieren, por ejemplo, ver a las APP como redes de política, básicamente definidas como "arreglos especiales para la cooperación público-privada" en las que interactúan dos dimensiones: una financiera y una organizacional (ver diagrama 4.1). La dimensión financiera se refiere al compromiso financiero que adquieren actores de ambos sectores con la APP, mientras que la dimensión organizacional se refiere a qué tan estrechamente organizada es la relación de dichos actores.

Diagrama 4.1 Grado de interacción bidimensional en las APP



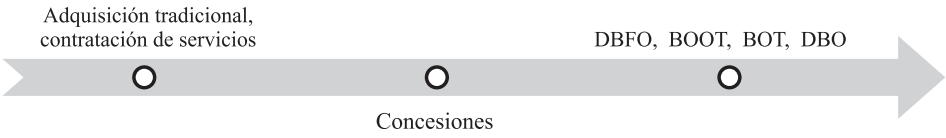
Fuente: Elaboración propia con base en Greve y Hodge (2005).

Nota: El eje horizontal representa el grado de cohesión en la relación organizacional. Entre más tienda a la izquierda, se asume una relación más floja; entre más se aproxime a la derecha, se asume una relación más estrecha. El eje vertical representa la cohesión en la relación organizacional. Entre más arriba, se considera una relación más estrecha; entre más abajo, se considera una relación más floja.

Mientras Evans y Bowman (2005) toman en cuenta, para clasificación de los diferentes modelos de APP, la adquisición tradicional del sector público y los proyectos de tipo *BOT, BOOT,*

DBFO y DBO, Alborta *et al.* (2011) amplían el espectro de dichos modelos al incluir contratos de prestación de servicios, contratos de administración, concesiones, modelo *BOT*, cooperativas y asociaciones a riesgo compartido. Es importante destacar que en el caso de las adquisiciones y de las contrataciones de servicios, la relación entre sector público y sector privado puede ser de carácter muy efímero, por ejemplo con la compra de materiales o mobiliario para oficinas, a diferencia de aquellos proyectos en los que hay un involucramiento en diversas etapas del desarrollo y habilitación de la infraestructura. Por ello, a fin de conocer y evaluar a las APP en función de su desempeño con el paso del tiempo, se sugiere la concentración en proyectos con horizontes temporales de varios años. En este sentido, la ubicación de las APP en una dimensión temporal, dependiendo del modelo que se adopta, coloca a los procesos de contratación y adquisición tradicionales en el extremo de menor duración, mientras que los modelos que, por lo general tienen una duración de más de 20 años (DBFO, BOOT, BOT y DBO), se encontrarían más próximos al extremo de mayor duración. En el medio se encontrarían diversas modalidades cuya duración puede no ser tan corta como una contratación de prestación de servicios, pero que tampoco implica un compromiso de varias décadas (ver diagrama 4.2).

Diagrama 4.2 Dimensión Temporal de las APP



Fuente: Elaboración propia con base en Alborta *et al.* (2011).

Asociaciones con objetivo específicos

A pesar de la integralidad con la que se ha intentado definir a las APP, contemplando aspectos como la distribución de riesgos y beneficios de las relaciones interorganizacionales/

intersectoriales, ha surgido una figura que escapa a la definición de APP: la figura (compleja en sí misma) de las empresas conjuntas de asociación público-privada (*joint venture public private partnership*) (JVPPP). La lógica de las JVPPP obedece a una forma de arreglos público-privados, de estrechas relaciones organizacionales y financieras (Hodge y Greve, 2007), que incluyen el cofinanciamiento, posesión, desarrollo y operación de las instalaciones o infraestructura de un activo (Higgins y Huque, 2015). Es decir, la creación de un ente especializado en el funcionamiento de un bien o servicio específico, generalmente (si no es que en todos los casos) de carácter público. Esta forma de APP no se ha contemplado en las categorías anteriormente mencionadas ya que una JVPPP implica la coparticipación integral (en todas las etapas) de ambos sectores, público y privado. La diferencia con otro tipo de APP, entonces, es que los socios en las JVPPP (sector público y sector privado), mantienen el control y equidad en un proyecto, actuando esencialmente como padres con su hijo (Higgins y Huque, 2015). Independientemente de la eficiencia que pudiera representar la formación de JVPPP, siempre es cuestionable qué tanto estas asociaciones contravienen principios de transparencia y rendición de cuentas, privilegiándose el secreto y la opacidad de los proyectos, dada la participación de actores del sector privado cuya obligación de rendir cuentas pareciera no ser de la misma naturaleza que la del sector público.

En relación con los proyectos que se ajustan a un modelo de JVPPP y con base en propuestas de medición del desempeño de este tipo de asociaciones, en función del aprendizaje de experiencias previas y el logro de objetivos, se sostiene que las JVPPP enfrentan grandes retos en cuanto al alcance de objetivos, el aseguramiento de la cooperación de los socios y el ajuste a principios de rendición de cuentas (Higgins y Huque, 2015). Los riesgos en la configuración de las JVPPP son el alejamiento de la transparencia, en los procesos que implica cada actividad conjunta; el alejamiento de las expectativas, y la arrogancia de los tomadores de decisión ante la imposibilidad de exigencia en la rendición de cuentas. Un caso significativo

es el del Hong Kong Disneyland Resort, ya que reunió al sector público y a una corporación privada transnacional en una JVPPP, enfrentando dificultades considerables al principio, principalmente en rendición de cuentas, pero desempeñándose razonablemente bien en la actualidad. Sin embargo, aún se está a la espera de ver los resultados a largo plazo, ya que inicialmente las proyecciones en la concurrencia al complejo habían sido calculadas por encima de lo que se fue observando en sus primeros años de operación (Higgins y Huque, 2015).

Experiencia internacional

Hay que recordar que los orígenes de las APP se ubican en la Iniciativa de Financiamiento Privado (*PFI* por sus siglas en inglés) en Reino Unido, en los años noventa, y que su práctica se ha extendido a otras regiones del mundo, por ejemplo, América Latina (Vassallo, 2015) y Asia (Higgins y Huque, 2015), para formar parte de sus políticas públicas. Si bien la utilización de las APP como modelo en la provisión de servicios se ha extendido a diversas latitudes, no siempre obedecen a una misma lógica o propósito. Se ha observado la incursión de las APP en muy diversos proyectos en distintos sectores, por ejemplo, en la habilitación de edificios y túneles, desarrollo de puertos, estadios deportivos, manejo de aguas residuales, prisiones, escuelas, transporte y servicios de emergencia, humanitarios y de beneficencia (Hodge y Greve, 2007).

Parte del cuestionamiento principal de las APP en los casos a nivel internacional radica en los objetivos para su formación. Es decir, qué vuelve conveniente que un servicio público se provea por medio de una APP. Pese a que una APP es cofinanciada por socios desde el sector público y el sector privado, su formación no representa necesariamente un ahorro presupuestal, sino el alcance de mayores recursos que, sin embargo, pueden ser mal invertidos o mal utilizados. Casos de corrupción, incluso, han surgido por la puesta en marcha de una APP. Ejemplo de ellos son los centros de detención para Menores en Wilkes-Barre, Pennsylvania, cuya gestión correspondía a privados. Dos jueces

fueron condenados por aceptar sobornos del constructor de los centros de detención para otorgar contratos e imponer sanciones severas a menores para incrementar la población reclusa.

Para tener una idea de cómo están repartidos los proyectos de APP alrededor del mundo, se ha tomado en cuenta la Base de Datos de la Participación Privada en Infraestructura (*Private Participation in Infraestructure*) del Banco Mundial, para el periodo entre 1990 y 2015 (ver cuadro 4.2 y gráfica 4.1). No obstante que esta base de datos es una buena aproximación de la importancia que tiene la participación privada en la dotación y habilitación de infraestructura para proyectos de APP, sólo están considerados los proyectos donde participan gobiernos centrales/federales y no están consideradas las obras que emanan del ámbito local como pueden ser las vinculadas al transporte público urbano, u otros sectores como la educación.

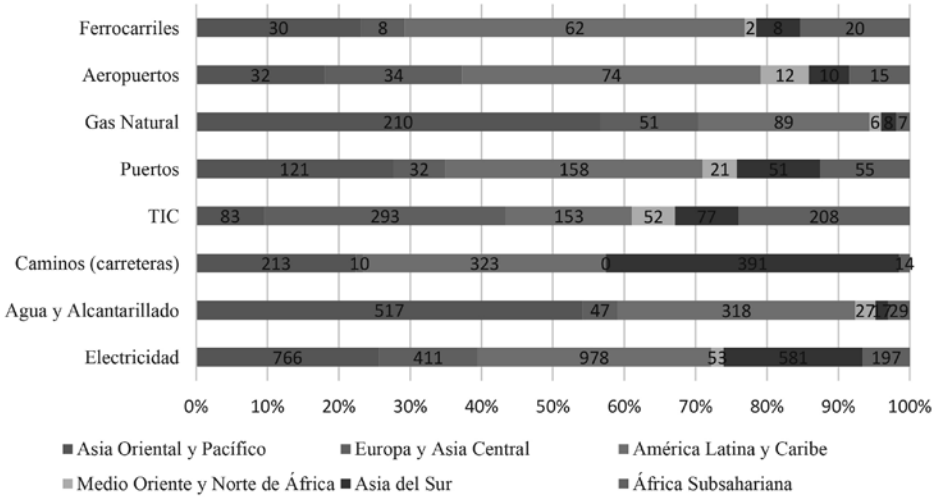
Cuadro 4.2 Total de proyectos con participación privada de 1990 a 2015.

Sector	Asia Oriental y Pacífico	Europa y Asia Central	América Latina y Caribe	Medio Oriente y Norte de África	Asia del Sur	África Subsa-hariana	Total
Electricidad	766	411	978	53	581	197	2986
Agua y Alcantarillado	517	47	318	27	17	29	955
Caminos (carreteras)	213	10	323	0	391	14	951
TIC	83	293	153	52	77	208	866
Puertos	121	32	158	21	51	55	438
Gas Natural	210	51	89	6	8	7	371
Aeropuertos	32	34	74	12	10	15	145
Ferrocarriles	30	8	62	2	8	20	130
Número de países con participación privada	20	22	29	12	8	47	138

Fuente: The World Bank PPID.
Nota: La Base de Datos de la Participación Privada en Infraestructura del Banco Mundial recolecta información de más de 6,400 proyectos de infraestructura en 139 países de ingresos medios y bajos.

La crítica principal sobre las APP proviene de cuestionar si la participación privada puede ayudar a hacer más eficiente aquello que el sector público haría de manera exclusiva. De acuerdo con la experiencia en Reino Unido, principal pionero de las APP, se ha sugerido que el financiamiento privado no provee o genera más infraestructura que el financiamiento público (Hall, 1998). En varios de los casos más severamente criticados, el problema con las APP radica en aspectos de un manejo irresponsable de recursos: falsa contabilidad (Monbiot, 2002) y corrupción que deriva en aumento de deudas (Greve, 2003). Aun con la crítica vertida, hay quienes, a partir de la experiencia del Reino Unido, presentan hallazgos que sugieren popularidad y éxito empírico de las APP (Pollit, 2005). Entre los argumentos de Pollit (2005) se dice que los proyectos de la PFI en gran porcentaje de las ocasiones (a pesar de haber analizado únicamente cinco casos) son entregados en tiempo y dentro del presupuesto, con riesgos de construcción generalmente transferidos exitosamente y con considerables innovaciones en el diseño. Sin embargo, tomando en consideración los procesos que van desde el diseño o propuesta de un proyecto de APP, hasta su implementación, la transferencia de riesgos en la construcción puede representar tan sólo una mínima parte de todo el riesgo que en la vida del proyecto habrá de repartirse entre inversionistas del sector privado y gobierno. La entrega y puesta en funcionamiento del activo no representan por sí mismas una distribución justa (si acaso por "justa" pudiera entenderse "exitosa") de los riesgos que implica optar por un proyecto con inversiones pública y privada.

Gráfica 4.1 Total de proyectos con participación privada por sector de 1990 a 2015.



Fuente: Elaboración propia con datos de The World Bank PPID.

En el mismo sentido, habría que considerar que una distribución equitativa de los riesgos no puede entenderse sino por la exhaustividad en la que pudiera elaborarse un contrato, título de concesión, o cualquier instrumento que rija la relación y participación entre actores. Dado que los contratos entre socios de una APP son de largo plazo, se vuelven más complejos que en las simples contrataciones externas y, en consecuencia, se vuelve imposible redactar contratos completos (Vining y Boardman, 2008). Al respecto, la experiencia en el Reino Unido y Australia, de acuerdo con Vining y Boardman (2008), señala que los gobiernos no tienen mucho éxito en la modificación de los riesgos transferidos al sector privado ya que, para el sector privado, aceptar riesgos implica, también, requerir mayores compensaciones. En el caso muy particular de Metronet (la empresa a cargo del transporte subterráneo en Londres entre 2003 y 2008), por una parte, el gobierno contaba con escasas experiencia y habilidad contractual; por otra parte, el compromiso adquirido por los líderes del sector público con la ciudadanía empujó forzosamente y de forma precipitada

a entregar el proyecto como una APP. Ambas situaciones, independientemente del caso, pueden elevar la probabilidad de un incremento en los costos de transacción (Vining y Boardman, 2008).

En cuanto a la experiencia en América Latina, más allá de los ejemplos que por los orígenes de las APP se pueden encontrar en Reino Unido o en países de la mancomunidad, se cuenta con un número cada vez mayor de casos en los que las APP participan para la provisión de infraestructura. Al margen del éxito que Alborta *et al.* (2011) exhiben y resaltan en la experiencia latinoamericana en cuestiones como salud o educación, vale la pena retomar la diversidad de acciones que, como proyectos de APP, se han emprendido en la región. En México, por ejemplo, se ha adoptado la modalidad de APP para la habilitación de Hospitales Regionales de Alta Especialidad en las zonas de Oaxaca, Yucatán, Chiapas y Tamaulipas; además de los proyectos de edificaciones educativas en zonas con población vulnerable (Alborta *et. al.*, 2011). Similar es el caso de Chile, donde ha habido proyectos donde el sector privado ha intervenido en el diseño y operación de infraestructura del sector salud (Alborta *et al.*, 2011).

Existen algunos casos importantes de relativo éxito en América Latina, sobre todo en aquellos de gran magnitud como los relacionados con la infraestructura pública. Por ejemplo, los proyectos viales San José-San Ramón y San José-Caldera, en Costa Rica; la vinculación de capital privado en el Aeropuerto El Dorado de Bogotá, en Colombia; la concesión de infraestructura penitenciaria en Chile (Vasallo, 2015), y recientemente la creación de Sociedades Anónimas Promotoras de la Inversión en México, para la operación de la infraestructura pública de transporte urbano. No obstante, el éxito en el desempeño de las APP no es una coincidencia, sino resultado de la forma específica en que llevan a cabo los procesos. Existen decisiones que pueden llevar al fracaso de estos proyectos, tal como en el mencionado caso de Metronet en Londres, debido principalmente al mal cálculo en los costos de transacción y la inequidad en la repartición del riesgo (Vining y Boardman, 2008).

Además de la dotación de infraestructura, como en los casos de hospitales o edificaciones con propósitos educativos, la prestación de servicios (como una gestión operativa más que de construcción) es un campo donde han incursionado las APP latinoamericanas. En la experiencia colombiana y chilena se cuenta con el caso de escuelas concesionadas u otorgamiento de vouchers (ver capítulo 7 en este volumen), y en Bolivia, Brasil, Colombia, Ecuador, Guatemala, México y Nicaragua, se ofrecen servicios de atención preventiva e incluso especializados, en el sector salud, por medio de las APP (Alborta *et al.*, 2011). Si bien el interés por contar con la participación del sector privado en la provisión de servicios públicos se ha enfatizado en proyectos de gran complejidad infraestructural o especificidad técnica, como los aeropuertos, telecomunicaciones y electricidad, el espectro de sectores en los que se ha dado la participación de estas asociaciones se ha ido ampliando gradualmente, hasta incluir aquellos de naturaleza más local.

A pesar de que salud, educación o servicios carcelarios sean considerados sectores no tradicionales en el desempeño de las APP (Alborta *et al.*, 2008), la experiencia internacional ha arrojado recientemente varios casos de colaboraciones para proyectos dentro de estos sectores. Conforme pasa el tiempo, parece existir una tendencia en la ampliación de sectores y regiones del mundo en los que ha sido posible la participación conjunta entre gobierno y empresas privadas. La multiplicidad de las APP les permite adaptarse a diferentes sectores, niveles de gobierno y tipos de producto que se pueden entregar a partir de esta modalidad.

Aplicaciones

A pesar de los riesgos, las organizaciones públicas han mostrado gran apertura hacia los proyectos provenientes de las APP como iniciativas de financiamiento privado, ya que se parte de dos prometedoras ideas subyacentes: 1) un modelo de APP reduce la presión sobre los presupuestos gubernamentales debido a la eficiencia de las empresas privadas (Oliveira y Cunha, 2013;

Koppenjan y Enserink, 2009; Hodge y Greve, 2007; Estache y Rus, 2000,en Koppenjan y Enserink, 2009), y 2) se genera mejor valor por dinero (VPD) en la provisión de infraestructura pública (Hodge y Greve, 2007). El VPD se refiere a la valoración del dinero invertido en un proyecto con participación privada, por sus resultados en eficiencia y en calidad de los servicios. Sin embargo, el empuje por establecer relaciones entre los gobiernos y organizaciones del sector privado puede tener su origen no siempre en proyectos para aumentar el VPD, sino depender de la actuación de diversos grupos con intereses privados contrarios a los valores democráticos.

El poder contar con acuerdos conjuntos con relativa estabilidad, depende de la cultura organizacional muy particular de cada contexto y del grado de centralización para la colaboración en forma de APP. Al decir esto, es fácil pensar en cómo los gobiernos nacionales fomentan la coparticipación de los sectores público y privado, mediante el establecimiento de la normativa que las ha de regir, pero dada la relevancia que tienen las APP en la provisión de servicios públicos, su lógica puede tener más sentido práctico en el ámbito local. Dicho de otro modo, los gobiernos pueden impulsar y ser los responsables de la política de APP (en un sentido *top-down* o de arriba hacia abajo), sentando las bases y reglas que permean hacia otros niveles de gobierno y por las que se impulsen e incentiven los proyectos conjuntos; pero pueden ser los actores al interior de las redes de política y de los grupos de interés quienes empujen el ejercicio conjunto de estas asociaciones (en un sentido *bottom-up* o de abajo hacia arriba) más allá de la legislación existente en la materia (Hodge y Greve, 2007).

Implicaciones presupuestarias

La evidencia empírica parece apuntar a que los proyectos de APP disminuyen las restricciones y déficits presupuestales que enfrentan los gobiernos para la provisión de servicios públicos. Sin embargo, no existe evidencia suficiente para conocer las consecuencias concretas que tiene el optar por un proyecto de

participación conjunta entre sector público y privado. Es decir, no se ha investigado (y probado) suficientemente el contrafactual de un proyecto tal para ver si, bajo las mismas circunstancias, cuesta más o menos, dependiendo si es realizado mediante una APP o lo lleva a cabo directamente el gobierno; condición que se presume necesaria para tomar la decisión en un sentido u otro. Por una parte, se habla de la disminución de costos cuando se da una contratación externa, debido a la presión competitiva del mercado que elimina ineficiencia X (Hodge, 2000). Idealmente las APP sirven para agrupar esfuerzos en la inversión para proveer servicios, ocupando la experiencia y la capacidad de las empresas desde el sector privado. En este sentido, estas asociaciones funcionan como herramientas de política que responden a problemas deficitarios en la infraestructura, cuando hay restricciones presupuestarias, transfiriendo los costos hacia gobiernos posteriores o a los contribuyentes (Linder, 1999; Winch, 2000).

Sin embargo, por otra parte, la producción privada puede incrementar los costos de transacción cuando los gobiernos tengan que realizar actividades de negociación y monitoreo con sus proveedores (Globerman y Vining, 1996). Habrá que distinguir entre la mitigación de las diversas presiones presupuestales para los gobiernos por el involucramiento del sector privado en la provisión de servicios, y la generación de costos que trae consigo la asociación de ambos sectores. Es decir, la alternativa de ampliar los márgenes de participación del sector privado en las tareas públicas conlleva la generación, por ejemplo, de costos de transacción. Estos costos se relacionan, principalmente, con dos características del servicio que se busca proveer: la especificidad de los activos necesarios para proveer el servicio y la mensurabilidad del mismo (Williamson, 1981; Brown y Potosky, 2003).

Aun con la existencia de estos costos, la elección de una producción externa por medio de una APP, no siempre es sinónimo de eficiencia. La contratación externa es a veces elegida como alternativa a la producción interna de los gobiernos, a

partir de motivos más allá de la búsqueda de eficiencia (Carver, 1989). Dicho de otro modo, el mecanismo de producción de un servicio por medio de una APP puede no obedecer a una lógica de minimización de costos y, por el contrario, puede representar un desembolso mayúsculo del gobierno hacia las empresas, y traducirse en un servicio de costos elevados para el usuario. En resumen, la realidad política del entorno y las rutinas en la toma de decisiones son restricciones, además de las presupuestales, que entran en juego para optar por el mecanismo más conveniente de dotación de un servicio público.

De manera muy general y sin desestimar los intentos por explicar las diversas motivaciones que dan lugar a una APP, se reconoce que la coparticipación de gobiernos y empresas privadas puede representar la aparición de costos que por la necesidad de control en las relaciones de ambas partes tendrán que asumirse. En otras palabras, al evaluar las consecuencias de formas alternativas en la provisión de infraestructura (como las APP), se deberían incluir los costos de transacción en los que incurre el gobierno derivados del proyecto en cuestión, incluso si no fueran considerados en el presupuesto original (Vining y Boardman, 2008). Se deduce, entonces que, entre más internalizada sea la producción de un servicio, menores tendrían que ser los costos de transacción. En su defecto, si la producción del servicio requiere de la participación de agentes externos, los costos de transacción tendrían que elevarse, toda vez que se vuelve necesario establecer negociaciones y realizar el monitoreo correspondiente al cumplimiento de acuerdos entre partes.

Implicaciones en la generación de valor por dinero

Otro aspecto que justifica la formación de APP, además del aligeramiento presupuestal, es la generación de VPD. El enfoque de la provisión de servicios a partir de la iniciativa privada puede no traer únicamente una mejora a partir de generar VPD, sino acarrear, también, problemas deficitarios y riesgos en su propósito de perseguir el VPD. La dificultad y subjetividad

que representa el cálculo de su factibilidad, no permiten plantear una única forma de evaluar proyectos. Sea cual sea el utilizado sobre las APP, la idea principal para un análisis costo-beneficio, mediante un análisis de VPD o cualquier otro, se basa en la comparación entre los costos de un proyecto con y sin participación privada.

De acuerdo con Vassallo (2015, p. 36) el óptimo VPD "representa la mejor combinación de todos los costos y beneficios que genera el proyecto a lo largo de su vida". Básicamente, si un proyecto de APP pretende validarse bajo el criterio de VPD tendría que cumplir con la condición de mostrar que "genera beneficios netos, iguales o superiores a los que obtendría en caso de que los servicios fueran proporcionados mediante la realización de un Proyecto de Referencia" (Vassallo, 2015) (una obra pública convencional sólo con la participación del gobierno, por ejemplo). El VPD también puede definirse como "la diferencia entre el valor presente del costo total neto de un Proyecto Público de Referencia ajustado por riesgo y por ingresos de terceras fuentes, y el costo total del proyecto [de APP]" (MEF, 2012). Sin embargo, a veces la valoración meramente cuantitativa de los proyectos no corresponde exactamente a la realidad pues, al tratarse de proyecciones de largo plazo, prever un comportamiento constante y libre de eventos contingentes se plantea difícil. Es de destacar, además, que en diversos países la normativa que regula a las APP no hace alusión al VPD como uno de los principales criterios de validación. Por ejemplo, en el caso de México la Ley de Asociaciones Público-Privadas menciona únicamente que "los proyectos de asociación público-privada deberán estar plenamente justificados, especificar el beneficio social que se busca obtener y demostrar su ventaja financiera frente a otras formas de financiamiento" (DOF, 2016, Art. 2).

En muchos casos, el alejamiento de la realidad observada con la propuesta original de los proyectos hace mermar el VPD previsto. Es por ello que la sobrestimación de la demanda por el servicio, la subestimación de los costos de construcción y demás cálculos con amplia posibilidad de error, perjudican el

cumplimiento a cabalidad de las metas planteadas, como en el caso de Disneyland Hong Kong. La consecuencia de dichas discrepancias se traduce en modificaciones forzosas de los términos contractuales entre partes (gobierno y empresas) cuyos efectos terminan siendo absorbidos, en la mayoría de los casos, por los propios usuarios del servicio o los contribuyentes (Vassallo, 2015).

La necesidad imperante de propiciar, si no el ahorro, la sanidad presente y futura de las finanzas del proyecto de APP y el beneficio social derivado de su puesta en marcha, vuelven complejo el escenario en el que los gobiernos deben decidir sobre la mejor opción de provisión de un servicio. Este tipo de asociaciones sólo están justificadas cuando se puede comprobar que el sector privado puede contribuir a generar el valor que, por sí mismo, el sector público no lograría, por lo tanto, en todos los casos en los que un gobierno ha decidido colaborar con empresas privadas, es necesario contar con la capacidad técnica e instrumental para evaluar el VPD de un proyecto de APP. Esto no quiere decir que un proyecto deba justificarse meramente por la comprobación de su factibilidad financiera, sino también del beneficio social que pueda aportar.

Para lograr esto, la disponibilidad de la información financiera, además de la calidad en su generación, son aspectos fundamentales para que los cálculos del presupuesto y de los beneficios sociales sean lo más aproximados a la realidad. Para la estimación del VPD, mínimamente se deben incluir tres tipos de costos tanto para el proyecto público de referencia como para el proyecto público-privado: costo base del proyecto, costo de riesgos retenibles y costo de riesgos transferibles. El primero se refiere a aquello que forzosamente es responsabilidad de la entidad contratante. El segundo se refiere a aquello que puede quedar en manos de la autoridad. Mientas que el último se refiere a lo que se pueden asignar a los socios privados (Vassallo, 2015). Además, es necesario incluir la tasa de descuento aplicable—tanto al proyecto de referencia como a la APP—y tomar en consideración el periodo para el que está proyectada

la asociación. Básicamente, el VPD es la diferencia del valor presente neto del proyecto de referencia contra el proyecto de APP.

A diferencia de lo que refiere Vassallo (2015), en México no es muy claro si existe obligatoriedad para la realización de un análisis basado en el VPD. Vassallo (2015) hace referencia a los "*Lineamientos para la elaboración del análisis coste-beneficio de los Proyectos de Servicios a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal"* (sic) como el instrumento que contiene los "criterios [que] tienen por objeto establecer los requisitos a los que deberían ceñirse estas entidades públicas, en la elaboración del análisis *value for money*" (p. 203). Sin embargo, el cálculo del VPD obedece a un criterio de eficiencia financiera, basada en costos, que puede quedar al margen de lo que persigue un análisis costo-beneficio en los términos que establece la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta dependencia define un análisis costo-beneficio como "una evaluación socioeconómica del programa o proyecto a nivel de prefactibilidad, [que consiste] en determinar la conveniencia de un programa o proyecto de inversión mediante la valoración en términos monetarios de los costos beneficios asociados directa e indirectamente, incluyendo externalidades, a la ejecución y operación de dicho programa o proyecto de inversión" (SHCP, 2016).

En resumen, mientras que los análisis costo-beneficio pueden caer en la subjetividad que representa plantear de manera excesiva la conveniencia de los proyectos en términos de beneficio social, un análisis VPD es más objetivo y realista en sus proyecciones. No está a discusión la provisión o no de un servicio, sino los criterios de validación de sus mecanismos de producción. La experiencia señala la necesidad de considerar el VPD como un elemento esencial de selección de los esquemas de APP. Este tipo de asociaciones no solamente deben garantizar la factibilidad financiera a partir de los costos que implican, sino que deben certificar que existirá una utilidad social que justifique los recursos que habrían de sostenerlas.

Aprendizajes

Cuando por más de dos décadas se ha tenido oportunidad de conocer los alcances que tienen las APP para solucionar problemas públicos mediante la provisión de servicios, existen aprendizajes a resaltar. Un punto importante al respecto de estas lecciones es considerar opciones alternativas en la validación de la factibilidad de los proyectos bajo la modalidad de APP. Sin embargo, previo a poder plantear propuestas en relación con dichas opciones, valdría la pena destacar cuáles son las consecuencias de la debilidad administrativa sobre los recursos que se destinan a un proyecto de APP y, subsecuentemente, conocer las principales prácticas que con base en el cúmulo de conocimiento sobre estas asociaciones se sabe que pueden conducir a su adecuado desempeño.

Consecuencias en la administración de costos

Si bien se ha reconocido que uno de los motivos por los que la provisión de servicios públicos se pueda realizar mediante la participación de entes privados es la reducción de la presión presupuestaria sobre los gobiernos, esto no quiere decir que un proyecto bajo un esquema de APP resulte más barato. Los requerimientos y especificidad de los activos necesarios para proveer un servicio pueden elevar los costos de un proyecto. Por esta razón, si se considera que, por una parte, la tecnología que pueda aportar el sector privado es más compleja que la que pueda aportar por sí mismo el gobierno y que, por otra parte, la complejidad tecnológica implica montos de inversión mayores, se puede asumir que en los casos de APP en que se cumplen ambos supuestos las inversiones totales son mayores que en los proyectos de provisión directa.

En el entendido de que los proyectos de APP por lo general elevan los costos totales respecto a un proyecto de provisión de un servicio directamente por el gobierno, se perciben algunos escenarios con base en el aprendizaje de la experiencia internacional:

1. En muchos casos, el aumento de los costos se ha debido a inexperiencia y/o mal manejo contable de los proyectos. La inexperiencia en el manejo de la contabilidad de propuestas sofisticadas de esquemas financieros para obras de gran magnitud puede conducir posiblemente al fracaso de la provisión de un servicio por medio de una APP. Los problemas consecuentes de la incapacidad de sostener financieramente un proyecto pueden conducir a transferir los sobrecostos a usuarios o, intertemporalmente, a otras administraciones gubernamentales. Debido a esto, es necesario garantizar que existe un manejo experto de la contabilidad y proyecciones financieras confiables.
2. La existencia de sobrecostos también se ha presentado debido a la falta de previsión en el desempeño del proyecto. La precipitación o celeridad en el desarrollo de una idea alternativa para la provisión de un servicio puede conducir a sobreestimar su demanda y a subestimar los costos totales. La consecuencia de no contemplar, mediante instrumentos contractuales lo más completos posibles, situaciones con riesgos latentes de generar sobrecostos, es la necesidad de absorberlos y redistribuir riesgos que, posiblemente, serán transferidos a usuarios o contribuyentes.
3. Los costos que difícilmente pueden eliminarse son la consecuencia de la incertidumbre que existe en todos los acuerdos entre gobierno y empresas privadas, la cual genera una necesidad de compensar por los posibles riesgos en el desempeño del proyecto. Un mapeo adecuado de los riesgos puede ayudar a mantener estos costos en una franja aceptable.
4. Finalmente, el aseguramiento del cumplimiento de contratos y el monitoreo del desempeño de las empresas privadas en su participación dentro de la APP genera costos (de transacción) que habitualmente se desestiman del análisis de factibilidad de los proyectos. Un adecuado análisis de los costos de transacción ayuda a evitar subestimaciones que distorsionan el panorama respecto del desempeño potencial del proyecto.

Retos como guía para las APP

Como se ha visto, el propósito de una APP, ya sea la producción de un bien de manera conjunta, la provisión de un servicio urbano o la administración de la infraestructura pública, es juzgado socialmente bajo el criterio de minimización de costos totales por parte del gobierno (Vining y Boardman, 2008). Este criterio supone la minimización de costos de producción, de costos de transacción, de externalidades negativas y el sostenimiento de niveles de calidad (Vining y Boardman, 2008). El cumplimiento de estos supuestos permite deducir si los intereses públicos por minimizar gastos y los intereses privados por maximizar ganancias pueden converger adecuadamente en una APP. Aun con ello, permanece latente el riesgo de que la celebración de contratos público-privados eleve los costos de transacción, derivado de la necesidad de los gobiernos por negociar, y monitorear a los productores o proveedores con los que colabora y el cumplimiento del propio contrato (Vining y Boardman, 2008). Para evitar altos costos de transacción y asegurar el éxito de la APP, todos los gobiernos deberían seguir esta serie de recomendaciones:

1. Se necesita establecer normas para las APP con el fin de procurar transparencia.
2. Siempre separar las agencias de análisis, evaluación, contratación y monitoreo.
3. Asegurar que el proceso de licitación resulte razonablemente competitivo.
4. Ser cauteloso de proyectos que exhiben alta especificidad de activos, que son complejos, que involucran alta incertidumbre o en los que la efectividad de la gestión de contratos es baja.
5. Incluir procedimientos estandarizados de arbitraje, rápidos y de bajo costo en todos los contratos de la APP.
6. Evitar depósitos autónomos del sector privado con limitada equidad respecto de los participantes mayoritarios.
7. Prohibir a los contratantes celebrar contratos con el sector privado en etapas muy tempranas del proyecto.

8. Tener conducto directo con los tenedores de deuda. (Vining y Boardman, 2008)

Básicamente, estas reglas suponen ser una guía para los gobiernos con las que se asegure, primero, que el establecimiento de normas y reglas queden claras para todos y cada uno de los participantes de los procesos enmarcados por la relación contractual, de tal manera que su actuar apele a principios de transparencia y rendición de cuentas. Segundo, que los propios contratos aseguren la participación de colaboradores tras una elección justa, comprobándose que de la relación en la APP se genere el mayor valor por dinero posible. Y, por último, que se procure el uso debido de los recursos financieros que habrán de inyectarse a los proyectos resultantes de la APP.

La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (2012) ha propuesto tres principios básicos para la gobernanza de las APP, que resumen algunos de los puntos presentados arriba. Básicamente se refieren a: 1) establecer marcos institucionales claros, predecibles y legítimos entre los participantes de la APP, 2) aterrizar la decisión de formación de una APP con base en el valor por dinero y 3) utilizar el proceso presupuestario transparentemente para minimizar los riesgos fiscales y asegurar la integridad del proceso de adquisición. Estos puntos pueden ayudar a procurar un mejor desempeño de las APP sin que su éxito sea un producto fortuito de su puesta en marcha.

Conclusión

La creciente formación de APP para solucionar problemas públicos a través de políticas con participación conjunta se ha ido popularizando de modo que su alcance abarca sectores muy diversos. Asimismo, el grado de involucramiento del sector privado en la provisión de servicios públicos no se limita a la dotación de infraestructura, sino que también es partícipe en la operación de los servicios públicos como tal. Así lo muestra la experiencia internacional que encuentra en el

Reino Unido y la PFI los primeros ejemplos de APP, seguido de otros países de la mancomunidad y de América Latina. A pesar de que el abanico conceptual de las APP se ha abierto para dar entrada a muy diversas formas de asociación, a partir de los casos conocidos, la tendencia conceptual sugiere relaciones de largo plazo que, sin que la variable tiempo haya sido materia primordial del presente trabajo, influye en la forma de coparticipación entre gobierno y empresas. Es decir, el tiempo juega un papel fundamental en el tipo de acuerdo que establecen autoridades y contratistas, y la modalidad que cada proyecto de APP adquiere.

La conveniencia en recurrir a las APP como medio de provisión de servicios siempre podrá ser cuestionable desde tres diferentes frentes. Primero, por el manejo de recursos, en donde se pregunta si resulta más costoso para el gobierno la producción interna que la externa, o si bajo la incertidumbre en la planeación de un proyecto no se estimó certeramente la totalidad de costos, entre ellos los de transacción. Segundo, por la distribución de riesgos, en donde se pregunta si el gobierno y las empresas asumen la responsabilidad debida y congruentemente de acuerdo a su participación en la asociación. Por último, por el beneficio de un proyecto, en donde se pregunta si los réditos son reales, considerando eficiencia financiera, beneficio social y, sobre todo, VPD. En cuanto al futuro de las APP, las reglas y recomendaciones pueden tener sentido y congruencia con los objetivos que persiguen los gobiernos en colaboración con el sector privado; sin embargo, ha quedado de lado, más allá de lo que representa el correr riesgos por oportunismo de los actores involucrados, cuáles son las motivaciones o incentivos que conducen a los gobiernos y a grupos del sector privado a colaborar entre sí. No basta con conocer el propósito u objetivo de la APP, sino que es necesario conocer qué aspectos incentivan a los actores en ambos sectores a colaborar. El contenido sustancial discursivo que avala a los gobiernos para establecer relaciones con agencias externas podrá reflejar la necesidad de producir y proveer servicios públicos con mayor eficiencia, pero en un nivel muy particular de la toma de decisiones ¿qué mueve a los

individuos a actuar en uno u otro sentido? ¿Será que adoptan e internalizan a cabalidad los objetivos organizacionales? El ejercicio reflexivo acerca del empuje detrás de las decisiones meramente individuales para la colaboración entre gobiernos y agentes externos es materia pendiente para futuros análisis en relación con la toma de decisiones en política pública.

Bibliografía

Alborta, G. R., Stevenson, C., & Triana, S. (2011). *Asociaciones público-privadas para la prestación de servicios Una visión hacia el futuro*. BID.

Boardman, A. E., Greve, C., & Hodge, G. A. (2015). Comparative Analyses of Infrastructure Public-Private Partnerships. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(5), 441-447.

Bovaird, T. (2016). The ins and outs of outsourcing and insourcing: what have we learnt from the past 30 years? *Public Money & Management*, 36(1), 67-74.

Brown, T. L., & Potoski, M. (2003). Transaction Costs and Institutional Explanations for Government Service Production Decisions. *Journal of Public Administration Research and Theory*, *13*(4), 441–468.

Cabrero, E. (1999). Gerencia pública municipal. Marco de análisis estratégico para la toma de decisiones en gobiernos municipales. En E. Cabrero & G. Nava (Eds.), *Gerencia pública municipal: Conceptos básicos y estudios de caso*. México: Porrúa.

DOF, (2016). *Ley de Asociaciones Público Privadas*. Última reforma publicada al 21 de abril de 2016, DOF.

Engel, E., Fischer, R., Galetovic, A., (2008). *Public-Private Partnerships: When and How*. Disponible en: http://www.econ.uchile.cl/uploads/publicacion/c9b9ea69d84d4c93714c2d3b2d5982a5ca0a67d7.pdf

Estache, Antonio, and de Rus, G. (2000). *Privatization and Regulation of Transport Infrastructure: Guidelines for Policymakers and Regulators*. Washington, DC: WBI Development Studies.

Evans, Joanne, & Bowman, D. (2005). Getting the Contract Right. En G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships : Learning from International Experience*. Edward Elgar.

Forrer, J., Kee, J. E., Newcomer, K. E., & Boyer, E. (2010). Public-Private Partnerships and the Public Accountability Question. *Public Administration Review*, *70*(3), 475–484.

Globerman, S., & Vining, A. (1996). A framework for evaluating the government contracting-out decision with an application to information technology. *Public Administration Review*, 56(6), 577-586.

Greve, C. & Hodge, G. (2005). Introduction. En G. Hodge & C. Greve (Eds.), *The Challenge of Public-Private Partnerships: Learning from International Experience*. Edward Elgar.

Higgins, C. D., & Huque, A. S. (2015). Public Money and Mickey Mouse: Evaluating performance and accountability in the Hong Kong Disneyland joint venture public–private partnership. *Public Management Review*, 17(8), 1103–1123.

HM Treasury, (1998). *Partnerships for Prosperity: the Private Finance Initiative*. HM Treasury, London.

Hodge, G. (2000). *Privatization: An international review of performance*. Boulder, CO: Westview.

_____, G. A., & Greve, C. (2007). Public–Private Partnerships: An International Performance Review. *Public Administration Review*, 67(3), 545–558.

Kernaghan, K., (1993). Partnerships and public administration: conceptual and practical considerations. *Canadian Public Administration*. 36(1), 57-76.

Koppenjan, J. F. M., & Enserink, B. (2009). Public-Private Partnerships in Urban Infrastructures : Reconciling Private Sector Participation and Sustainability. *Public Administration Review*, 69(2), 284–296.

Lewis, M.K., (2001). *Risk Management in Public-Private Partnerships*. Working Paper. School of International Business, University of South Australia.

Linder, S.H., (1999). Coming to terms with the publicеprivate partnerships: a grammar of multiple meanings. *American Behavioral Scientist*. 43(1), 35-51.

MEF. (2012). *Determinación del Valor por Dinero*. Uruguay.

SHCP. (2016). *Lineamientos para elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión*.

OCDE. (2012). *Recommendation of the Council on Principles for Public Governance of Public-Private Partnerships*, (May),28.

Oliveira Cruz, C., & Cunha Marques, R. (2013). *Infrastructure public-private partnerships: Decision, management and development*. Berlin: Springer.

Osborne, S.P., (2000). *Public-Private Partnerships: Theory and Practice in International Perspective*. Routledge.

Partnerships British Columbia, (2003). *An Introduction to Public Private Partnerships*. June 2003. Partnerships British Columbia.

Pollit, M., (2005). Learning from the UK Private Finance Initiative Experience. En Hodge, G., Greve, H., (Eds.) *The Challenge of Public- Private Partnerships: Learning from International Experience*, 207-30. Cheltenham, UK: Edward Elgar.

Roherich, J. K., Lewis, M. A., & George, G. (2014). Are public-private Partnerships a healthy option? A systematic literature review. *Social Science & Medicine*, 113, 110–119.

Ross, T. W., & Yan, J. (2015). Comparing Public–Private Partnerships and Traditional Public Procurement: Efficiency vs. Flexibility. *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 17(5), 448-466.

The World Bank (s.f.). *Private Participation in Infrastructure Database*, IBRD, IDA. https://ppi.worldbank.org/

Vasallo, J. M. (2015). *Asociación público-privada en América Latina: Aprendiendo de la Experiencia*. Bogotá: CAF.

Van Den Hurk, M., Brogaard, L., Lember, V., Petersen, O. H., & Witz, P. (2015). National varieties of public-private partnerships (PPPs): A comparative analysis of PPP supporting units in 19 European countries.

Journal of Comparative Policy Analysis, (March), 1–20.

Van Ham, H., & Koppenjan, J. (2001). Building Public-Private Partnerships: Assessing and managing risks in port development. *Public Management Review*, 4(1), 593–616.

Vining, A. R., & Boardman, A. E. (2008). Public-Private Partnerships: Eight Rules for Governments. *Public Works Management & Policy*, 13(2), 149-161.

Williamson, O. E. (1981). The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach The Economics of Organization: The Transaction Cost Approach. *American Journal of Sociology*, 87(3), 548–577.

Winch, G., (2000). Institutional reform in British construction: partnering and private finance. *Building Research & Information* 28(2), 141-155.

Agencias ejecutivas y regulatorias

Jorge Puga González[19]

Introducción

Desde mediados de la década de los ochenta tuvo lugar el fenómeno que Christopher Pollitt, Karen Bathgate, Janice Caulfield, Amanda Smullen y Colin Talbot (2001) denominaron la "fiebre de las agencias" (*Agency Fever).* En un gran número de países, importantes funciones de los gobiernos centrales se transfirieron tanto a las agencias ejecutivas como a las regulatorias independientes (ARI) en periodos de tiempo relativamente cortos. Existen múltiples ejemplos en todos los continentes: Estados Unidos, Reino Unido, Canadá, Japón, Nueva Zelanda, Tanzania y Holanda. El caso de Reino Unido es muy ilustrativo pues en solamente una década, 81% de los miembros del servicio civil llegaron a formar parte de una agencia.

En consecuencia, diversos debates académicos emergieron y varias preguntas de investigación continúan abiertas. El presente capítulo tiene como objetivo abonar a la compresión de este instrumento de gobierno por medio del análisis de algunos de los debates recientes relacionados, especialmente aquellos que tratan de responder a las siguientes preguntas: ¿qué son las agencias y cuáles las principales discusiones asociadas?, ¿en qué medida la experiencia internacional corrobora sus supuestos teóricos de funcionamiento o sus críticas? y ¿cuáles son algunos de los principales aprendizajes tanto para la investigación académica como para las intervenciones públicas? Cabe aclarar que no se pretende un análisis bibliográfico sistemático sino de autores que suelen referirse con mayor frecuencia dados sus aportes.

[19] Partes de este capítulo fueron inicialmente publicadas como nota en el blog del Doctorado de Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Puga, 2016).

Debido a la amplia variedad de experiencias de agencias a nivel internacional, no existe un consenso sobre su definición. Sin embargo, sus características más recurrentemente destacadas sugieren una base conceptual mínima para su entendimiento: las agencias son organizaciones públicas que mantienen una distancia del control del ejecutivo u operan de manera independiente (en el caso de las ARI) para cumplir con diversos objetivos públicos y su funcionamiento es más similar al de las empresas privadas que al resto del gobierno (Sorin Dan, 2014; Christopher Pollitt *et al.*, 2001; Mark Thatcher, 2002; Oliver James, 2003; Aidan Vining; Claude Laurin y David Weimer, 2015). Aunque destacan algunas ARI por sus desempeños, los textos revisados indican que la diversidad de agencias y resultados impiden estandarizar sus características óptimas y ofrecen tanto riesgos como oportunidades para el buen gobierno. En este tenor, las experiencias internacionales pueden ser de mayor utilidad para los análisis académicos o las intervenciones públicas a partir de los objetivos de cada caso.

El presente capítulo se divide en cuatro apartados adicionales a esta introducción. Los tres iniciales buscan responder a las preguntas en el orden planteado. En el primero se abordan los principales conceptos relacionados a la definición de las agencias, los supuestos centrales de su funcionamiento y sus críticas. El segundo apartado contrasta la experiencia internacional con los fundamentos teóricos y sus cuestionamientos. En el tercero se señalan los aprendizajes de los dos apartados previos. Finalmente se presentan las conclusiones que sintetizan las principales observaciones del capítulo y plantean reflexiones finales.

Definición del instrumento y características básicas

Desde la mencionada "fiebre de las agencias" (Pollitt *et al.*, 2001), estas organizaciones se han consolidado como piezas de relevancia en el andamiaje institucional de un amplio número de países alrededor del mundo. Si bien algunas ya existían (ver, por ejemplo, a Tom Christensen y Per Lægreid, 2007), no solamente se multiplicaron sino que adquirieron nuevas características

e importantes funciones de los gobiernos centrales se les transfirieron en periodos de tiempo relativamente cortos. En consecuencia diversos debates académicos emergieron y varias preguntas de investigación siguen abiertas. Para entender qué son las agencias y la discusión relacionada, en este apartado abordaremos: los principales conceptos asociados a su definición y características básicas; las hipótesis sobre su difusión y los supuestos centrales de su funcionamiento, y las críticas a los últimos.

¿Qué son las agencias? Definición y características básicas

Diversas complejidades dificultan la definición de una agencia, por ello revisaremos brevemente algunas de las características y conceptos relacionados. Posteriormente resumiremos los principales para abonar al entendimiento de la naturaleza de estas organizaciones. Dan (2014) afirma que no existe un consenso en la definición pues las agencias son muy variables entre países, no solamente por su constitución formal, sino también por sus connotaciones culturales y políticas, así como en sus diversas formas de operar. Teniendo presente estos señalamientos, Dan retoma una definición que se ha vuelto común en la literatura: "[una agencia es] una organización pública que se encuentra estructuralmente desagregada del poder ejecutivo y opera en condiciones más parecidas a una empresa privada que el resto del gobierno" (Van Thiel, 2012 en Dan, 2014, traducción propia, p. 3).

A partir de consideraciones similares sobre la multiplicidad de casos, Pollitt *et al.* (2001) definen las agencias como organizaciones que cuentan con todas o la mayoría de las siguientes características: (1) guardan distancia del control de los políticos o de la jerarquía lineal de ministerios (principio de *arm's length*), (2) cuentan con objetivos públicos a nivel nacional como la provisión de servicios, regulación, adjudicación y certificación; (3) su personal está integrado principalmente por funcionarios públicos; (4) el Estado las financia o conserva su responsabilidad

financiera; (5) están sujetas a leyes administrativas y, (6) siguen siendo parte del gobierno a pesar de distanciarse del ejecutivo. Vining, Laurin y Weimer (2015) amplían y especifican sobre esta caracterización: pueden tener la autorización legislativa de realizar cobros o multas para auto-financiarse; sus trabajadores son servidores públicos pero no siempre forman parte de los servicios civiles, y operan también en niveles subnacionales.

Al menos dos tipos de agencias se pueden distinguir: las ejecutivas y las regulatorias independientes (ARI). Estas últimas están organizacionalmente separadas del ejecutivo, tienen poderes de regulación, responsabilidades establecidas legalmente y una de sus principales funciones es hacer cumplir las leyes. Además, las encabezan funcionarios no electos aunque están sujetas al control de políticos o el poder judicial (ver por ejemplo a Jennifer Selin, 2013 y Thatcher, 2002). En cambio, las ejecutivas, llegan a tener un presupuesto propio así como cierta libertad de los ministerios o secretarías de estado en ciertas regulaciones, su organización, la forma de rendir de cuentas, entre otros. Sin embargo, se trata siempre de un grado de separación relativo (James, 2003) y no cuentan con total independencia como las ARI. Aunque no todos los autores revisados realizan esta distinción, resulta de relevancia pues como veremos, se presentan también contrastes en su funcionamiento y resultados.

De las afirmaciones de Dan (2014), Pollitt *et al.* (2001), Thatcher (2002), James (2003), Vining, Laurin y Weimer (2015) destaca que si bien no existe un consenso sobre su definición, las agencias son organizaciones públicas que mantienen una distancia del control del ejecutivo u operan de manera independiente (en el caso de las ARI) para cumplir con diversos objetivos públicos y su funcionamiento es más similar al de las empresas privadas que al resto del gobierno.

Para abonar al entendimiento de su naturaleza, cabría ilustrar por qué la amplia variedad de agencias complica su definición. Para ello retomamos solamente dos factores relacionados con su funcionamiento: la autonomía y el control político. Koen

Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert y Per Lægreid (2011a y 2011b) realizan dos clasificaciones de la autonomía. La primera es la autonomía gerencial que implica tomar decisiones en cuestiones como el personal o finanzas sin necesidad de aprobación del ejecutivo. La segunda es la autonomía en la implementación de políticas que funciona bajo el mismo principio en asuntos como la priorización de las actividades o la definición de la población objetivo. En ambos casos se pueden presentar mecanismos de autonomía formal y de facto. Martino Maggetti y Koen Verhoest (2014) agregan que este factor puede variar por: su trayectoria en el tiempo; las formas de interacción con múltiples actores y niveles del contexto; las relaciones entre las tareas, las formas de la organización e instituciones; su asociación con la rendición de cuentas y legitimidad democrática, entre otros.

El segundo factor que especifican Verhoest *et al.* (2011b) son las formas de control político. Éstas son las restricciones que los principales utilizan para influir en la autonomía o decisiones de las agencias.[20] Entre las clasificaciones propuestas se encuentran los controles *ex ante* y *ex post*. De los primeros resaltan los mecanismos legales y regulaciones; los segundos verifican principalmente si se cumplen los objetivos y la necesidad de acciones correctivas. Otras clasificaciones son: los controles estructurales que se dan sobre la alta gerencia de la agencia, por ejemplo, por medio de nombramientos o evaluaciones; el control financiero que es consecuencia de las capacidades para restringir o ampliar los recursos asignados y, los controles generados por medio de contactos o interacciones formales e informales con otros organismos.

Puesto que en las agencias cambia el peso de los tipos de control o autonomía, solamente en la interacción de las variantes de estos dos factores se obtendrían una enorme diversidad de diferencias entre las organizaciones. Podemos agregar que éstas no son las únicas clasificaciones o significados de dichos factores (ver, por ejemplo, a Maggetti, 2007) e incluir otros generaría mayor

[20] Los autores se refieren a los principales como aquellas autoridades o actores (políticos o administrativos) que delegan funciones en las agencias.

complejidad. Si añadimos la interacción de las características adicionales tanto de las agencias como de los contextos, resulta más fácil entender por qué existe una multiplicidad de experiencias que impide una definición consensada.

¿Cómo funcionan las agencias? Supuestos teóricos y sus críticas

Si bien estas definiciones y características nos aproximan a entender la naturaleza de las agencias, no explican las razones de su amplia difusión o múltiples transferencias de políticas en los últimos años. En otras palabras, la sola definición de las agencias informa poco sobre las expectativas que llevaron a su adopción y que las volvieron tan populares.

Robert Elgie (2006) resume ocho de las principales hipótesis sobre las razones de su amplia difusión.[21] Una de sus bases conceptuales es la teoría del agente-principal que explica, gracias a la reducción de los costos de transacción, por qué los políticos electos estarían dispuestos a delegar parte de sus responsabilidades. La primera hipótesis supone que en las áreas gubernamentales de alta complejidad técnica se pude ganar eficiencia delegando autoridad a expertos pues se disminuye la información incompleta y se logran mejores regulaciones. La segunda señala que al delegar, los gobiernos establecen compromisos creíbles pues reducen sus posibilidades de intervenir de acuerdo con sus intereses de corto plazo (por ejemplo, ganar una reelección). La tercera afirma que la existencia de las agencias evita que los gobiernos sean culpados de políticas impopulares como la afectación de servicios públicos apreciados (p.ej.: pensiones o salud). La cuarta propone que reducen la incertidumbre en el curso de las políticas pues previene que su formulación caiga en manos de la oposición política cuando llegue al poder.

Las cuatro hipótesis adicionales consideran la relevancia de factores contextuales: el isomorfismo institucional entre

[21] Aunque Elgie (2006) se refiere a las ARI, las hipótesis también podrían aplicar a múltiples ejecutivas.

fronteras nacionales, debido a la presión externa o para armonizar estructuras regulatorias; la importancia de las tradiciones de los Estados donde delegar la autoridad es normal en sus procesos políticos; el peso de las agendas de líderes o emprendedores políticos cuando delegar autoridad es una prioridad; y la existencia de un proceso más amplio de reformas propuestas por la Nueva Gestión Pública (NGP) del cual son parte las agencias. Entre otros cambios relevantes que han acompañado el florecimiento de las agencias se encuentran la descentralización y el incremento en la autonomía de diversos entes públicos (Pollitt *et al.*, 2001).

Parte importante de los beneficios esperados de las agencias se mencionan o intuyen en los párrafos previos. Sin embargo, vale la pena retomar a Pollitt *et al.* (2004) para precisar al respecto. Diversos planteamientos teóricos derivados de la NGP asumen que las agencias mejoran el funcionamiento del gobierno gracias a cuerpos de funcionarios más autónomos y especializados que generan mayor calidad y eficiencia. Entre las principales razones aludidas a dichas mejoras se encuentran: la especialización permite contar con organizaciones más profesionales; se incrementa la motivación de sus trabajadores pues pertenecen a una organización identificable en lugar de a un servicio público amorfo; es posible una mejor gestión ya que se alejan de la intervención política ("*letting managers manage*"); logran mayor flexibilidad pues se pueden relajar las regulaciones de los servicios civiles centrales; alcanzan más transparencia puesto que tienen mayores posibilidades de estar sujetas a regímenes similares a los de contrato, criterios de desempeño y límites presupuestales; como consecuencia, se facilita exigirles mayor eficiencia y, se incrementa la participación de las partes interesadas en los asuntos atendidos pues sus propósitos son más identificables. En resumen, se esperarían organizaciones con mayores capacidades gerenciales, flexibles, orientadas al cliente y al desempeño, especializadas, eficientes, transparentes, capaces de aprender de sus fallas, rendir cuentas, innovar y dispuestas a considerar a las partes interesadas.

Sin embargo, la literatura también presenta críticas a los proponentes de las agencias. Una de las principales es que se basan en supuestos normativos con pocos fundamentos empíricos (Pollitt *et al.*, 2001; Christensen y Lægreid, 2007). De esta forma, a pesar de su rápida proliferación, muchas agencias fueron construidas primordialmente a partir de expectativas teóricas sin verificación en la práctica. Esto pone en duda que los supuestos se traduzcan en beneficios reales.

Cuestionamientos adicionales han sido resumidos por Vining, Laurin y Weimer (2015), resaltando que retomar las prácticas de las empresas privadas podría ser simplista ya que ambos entes son: "fundamentalmente parecidos en todos los aspectos menos en los relevantes".[22] Un ejemplo recurrente son los tipos de objetivos: mientras que el sector privado busca maximizar las ganancias económicas, el sector público se enfoca al "bien común" que es mucho más complejo de definir. Asimismo, los autores señalan algunas contradicciones e imprecisiones dentro la NGP, por ejemplo: aunque propone dotar de mayores libertades a los gerentes también considera la necesidad de imponer mayores premios o castigos que delimiten sus comportamientos. Otra ilustración es la falta de claridad del peso relativo de los componentes de las agencias. Un caso sería cuando se asume que acotar las tareas genera mayor eficiencia pero sin precisar los parámetros para hacerlo.

Otra fuerte crítica se debe a la exclusión o minimización de las tradiciones administrativas de los Estados. Christensen y Lægreid (2007) afirman que las instituciones limitan e impulsan las reformas al grado que el estatus legal de una agencia no sea un predictor confiable de su comportamiento. Inclusive, cuando los cambios se dan en un sentido opuesto a las normas y tradiciones de los Estados, los conflictos en la sociedad tienen posibilidades de crecer y la eficacia y efectividad de disminuir. Se trata de un factor de tal relevancia que autores como Verhoest *et al.* (2011a) lo tienen como primer parámetro de clasificación de las experiencias analizadas en su estudio.

[22] Traducción propia, diversos autores en Vining, Laurin y Weimer (2015, p.196)

La falta de claridad para alcanzar un equilibrio entre autonomía y control político es otro de los cuestionamientos centrales a los supuestos de las agencias. Bajo el enfoque de la NGP, una mayor autonomía puede lograr un mejor desempeño y control político gracias a las mediciones del desempeño o los regímenes similares a los de contrato. Contrariamente, Christensen y Lægreid (2007) sostienen que los procesos regulatorios se pueden volver más problemáticos y controversiales así como la práctica regulatoria más compleja y ambigua.[23] En este tenor, más autonomía podría llevar a la pérdida del control político. Ésta es una de las principales razones por las que algunos países han buscado restaurar el control del gobierno central por medio de fusiones y remodelación de las agencias (Verhoest *et al.* 2011b).

Estrechamente relacionado con el tema anterior se encuentran los efectos en la rendición de cuentas. Christel Koop (2011) menciona que estas preocupaciones se generan debido a que las agencias operan con cierta distancia de la línea jerárquica de los ministerios (o de manera independiente en el caso de las ARI). En este sentido, están exentas del escrutinio cotidiano del ejecutivo y de ciertos mecanismos de rendición de cuentas. La distancia se puede incrementar debido a sus niveles de especialización que generan asimetrías de información frente a los principales y aumentan los peligros del mal uso del poder. Como veremos adelante, la misma autora afirma que esta situación se puede compensar.

Una preocupación adicional es el impacto de la proliferación de agencias en la coordinación de las acciones gubernamentales en su conjunto. Ésta se puede ver afectada tanto por la autonomía ganada por las agencias como por la fragmentación del sector público. (Dan 2014; Pollitt *et al.* 2001; Verhoest *et a*l. 2011a y 2011b). No se trata de un asunto menor pues la capacidad de los gobiernos de establecer acciones coordinadas se asocia con sus posibilidades de lograr múltiples objetivos: desde alcanzar

[23] Además, en el poco probable caso de que se alcanzara un equilibrio entre autonomía y control, tampoco es evidente cómo hacer que permanezca estable (Christensen y Lægreid, 2007).

metas corporativas hasta implementar políticas o intervenciones públicas[24].

Por último, en diversas experiencias, se han observado varios problemas de gobierno adicionales que tampoco se previeron en los supuestos de la NGP, entre los más importantes se encuentran: el incremento de los costos de operación del gobierno; disminución de la estabilidad organizacional (Dan, 2014) y, la prevalencia de conflictos entre eficiencia y otros valores (Christensen y Lægreid, 2007).

En los párrafos anteriores se señalaron algunos de los principales conceptos sobre la naturaleza de las agencias y sus características. Asimismo, se abordaron los supuestos teóricos de su funcionamiento y sus críticas (en el cuadro 5.1 se sintetizan los principales). En resumen, aunque se desprenden beneficios de las agencias para alcanzar un buen gobierno, las críticas ponen en duda estas potencialidades y alertan sobre riesgos y problemas. En este tenor, en el siguiente apartado se revisa la evidencia empírica al respecto.

Cuadro 5.1 Agencias ejecutivas y reguladoras: principales características, supuestos y críticas

Principales características	Hipótesis sobre su proliferación	Supuestos de funcionamiento	Críticas
-Amplia variedad de experiencias, no hay consenso sobre su definición. -Organizaciones públicas.	Agente-principal: 1. Mayor eficiencia de la regulación. 2. Compromisos creíbles.	Mejoras en calidad y eficiencia: -Especialización (profesionalización). -Mayor motivación de los trabajadores (claridad de tareas).	-Supuestos normativos sin validación empírica. -Diferencias entre Estado y empresas que limitan la aplicación de prácticas del sector privado.

[24] *Véase* capítulo "Coordinación".

-Al menos dos tipos: 1. Ejecutivas: mantienen una distancia del control del ejecutivo. 2. ARI: separadas estructuralmente del ejecutivo. -Cumplen con objetivos públicos. -Financiamiento público. -Mayormente integradas por funcionarios públicos. -Funcionamiento más similar a las empresas privadas que el del resto del gobierno. -Operan a nivel nacional y subnacional.	3. Cambio de culpa de políticas impopulares. 4. Reducción de la incertidumbre política. Factores contextuales: 1. Isomorfismo institucional. 2. Tradiciones de los estados de delegar. 3. Agenda de líderes políticos. 4. Son parte de un proceso más amplio de cambios de la NGP.	-Mejor gestión (lejanía de la política). -Mayor flexibilidad (pueden relajar las regulaciones del gobierno central). -Más transparencia y rendición de cuentas (gracias a criterios de desempeño o esquemas de contrato). -Dispuestas a considerar a las partes interesadas (propósitos identificables). -Aprenden de sus fallas e innovan.	-Falta de ponderación de los componentes de las organizaciones. -Minimización de las tradiciones político-administrativas de los Estados. -Menor coordinación gubernamental. -No es claro que se pueda alcanzar un equilibrio entre autonomía y control. -Menor rendición de cuentas: exentas de ciertos mecanismos de control y asimetrías de información. -Otros problemas no esperados como: mayores costos, conflictos sin resolver entre diversos valores, disminución de la estabilidad organizacional, entre otros.

Fuente: elaboración propia con base en diversos autores (Pollit et al., 2001;... Dan, 2014; Elgie, 2006).

Aplicaciones del instrumento en la experiencia internacional

Este apartado tiene como finalidad corroborar en qué medida se verifican en la práctica algunos de los principales supuestos o las críticas al funcionamiento de las agencias. Para ello, se considera la experiencia internacional analizada en la literatura. Se retoman las discusiones más importantes donde se encontró evidencia suficiente y se eligieron los casos de estudio que se consideraron más ilustrativos. Entre otras, se realizan algunas observaciones sobre: los supuestos de funcionamiento, principalmente en materia de eficiencia; las ocho hipótesis sobre la difusión, y diversos problemas de gobierno no esperados.

Variabilidad de los orígenes y las características de las agencias

Un primera observación presentada por Pollit *et al.* (2001) es que la gran diversidad de agencias, entre y al interior de los países (principalmente: Reino Unido, Suecia, Letonia, Holanda y Finlandia), impide realizar generalizaciones sobre sus efectos y desempeño. Esto se debe a las variaciones de sus elementos constitutivos, por ejemplo: tamaño, funciones, atribuciones legales o los motivos de su establecimiento. Éstos están además en interacción con las características de cada contexto generando un amplio número de posibles combinaciones. Una observación derivada es que no existe un "mejor" modelo de agencia (Verhoest *et al.* 2011b). Resulta conveniente aprender de la evidencia empírica pero no para copiar experiencias o establecer prescripciones generalizadoras. Los aprendizajes pueden tener mayor o menor relevancia de acuerdo con las características y necesidades de cada caso de estudio o intervención pública. Especial atención demandan las experiencias que implican oportunidades o riesgos para el buen gobierno.

En cuanto a la proliferación de las agencias, dada la gran variabilidad de prácticas, las ocho hipótesis resumidas en Elgie (2006) podrían encontrar verificación. Dependiendo de las particularidades de cada caso, es posiblre confirmar una

o varias. De esta forma, dichas hipótesis son una guía para el análisis pero resulta conveniente analizar cada organización para precisar las causas de su origen. Destacan algunas ARI que se originan principalmente a partir de supuestos basados en la teoría del agente-principal. En particular de la necesidad de mayores compromisos creíbles y regulaciones más eficientes. Aunque existen múltiples ejemplos, a continuación se señalan algunos de los más ilustrativos.

Elgie (2006) encuentra para las "Autoridades Administrativas Independientes" (un tipo de ARI francesas), mayor evidencia empírica respecto a las siguientes hipótesis: "compromisos creíbles", "mejora en la generación de reglas" e "isomorfismo institucional". Menciona que sus hallazgos son consistentes con otros análisis sobre las ARI. Thatcher (2002) sostiene que las hipótesis basadas en la teoría del agente-principal son el punto de partida para las ARI de Gran Bretaña, Francia, Italia y Alemania y que su función más importante es establecer compromisos creíbles. Sin embargo agrega que una explicación completa sólo es posible considerando también las cuatro hipótesis basadas en los factores contextuales.

Christensen y Lægreid (2007) enfatizan la importancia de las instituciones para limitar o impulsar las reformas de los años noventa en Noruega. Aluden a las siguientes razones para explicar la mayor autonomía ganada por las agencias en ese país: el peso de los emprendedores neoliberales en la reforma y la modificación gradual de la trayectoria histórica-cultural por la presión externa pero sobre todo por la simpatía de políticos y administradores ejecutivos hacia la NGP. Es decir, en este caso toman relevancia las hipótesis basadas en los factores contextuales. El análisis de Verhoest *et al.* (2011b) será uno de los más referidos pues se basa en un amplio número de experiencias en treinta gobiernos de Europa, Asia, África y Medio Oriente. Estos autores encuentran evidencia que podría dar sustento prácticamente a las ocho hipótesis dependiendo del tipo de agencia y país. Las experiencias internacionales confirman entonces que es necesario analizar cada agencia para conocer con precisión su origen y características.

Desempeño en términos de eficiencia

En cuanto al desempeño, la evidencia empírica observa principalmente mejoras en la eficiencia, uno de los principales beneficios esperados de acuerdo a los supuestos de la NGP. Sin embargo, los resultados son también variables y parece que las mejorías en las agencias se presentan primordialmente bajo ciertas condiciones. Una vez más destaca el caso de las mejorías en las ARI. Wilks y Bartle (2002) analizan a las agencias de competencia económica en Reino Unido, Alemania y la Unión Europea que, sin llegar a estar totalmente separadas del ejecutivo, fueron ganando diversos tipos de independencia formal o de facto que las asemejó a las ARI. Las consecuencias principales del alto grado de especialización que alcanzaron se observan en los siguientes aspectos: pasaron de una defensa simbólica a una agresiva promoción de los mercados; se deslindaron en importante medida de los intereses industriales y, actualmente, se encuentran más orientadas por el criterio de eficiencia económica. De esta manera, han favorecido la consolidación del mercado europeo (Wilks y Bartle, 2002). Resultados similares se presentan en el análisis de Thatcher (2002) para las ARI de Reino Unido, Alemania, Italia y Francia.

Dan (2014) analiza la evidencia de veintiocho estudios sobre nueve países europeos y encuentra que los efectos de las agencias se han medido mucho más en términos de los procesos que realizan y no de los productos (*outputs*) o de los resultados e impactos logrados (efectos reales o *outcomes*). De todos los estudios, sólo 36% hacen referencia a los dos últimos (únicamente el 7% a los impactos) y las mejoras se presentaron en agencias de Austria, Francia y Reino Unido. La evidencia es más convincente para los procesos: en la gerencia y cultura organizacional se presentaron cambios en la orientación a los usuarios (Austria, Holanda y Reino Unido), hacia los resultados (Suecia), la innovación (Holanda), entre otros. Las mejoras más importantes se generaron en presencia de mayores ganancias de autonomía. A pesar de estos cambios, Dan encontró que en casi la mitad de los estudios, se presentan consecuencias inesperadas como: la

reducción de la estabilidad organizacional, de la coordinación central y mayor fragmentación.

Vining, Laurin y Weimer (2015) analizaron las variaciones del desempeño de 13 agencias en la provincia canadiense de Quebec, Canadá, durante más de 10 años. Aunque no se precisa, sus características sugieren que se trata de agencias ejecutivas. Este análisis es de relevancia pues es uno los pocos que permite evaluar los efectos a largo plazo. Los autores corroboran un incremento en: los ingresos, los productos, la productividad laboral y el margen entre los ingresos y los gastos. Además, los aumentos se presentan en todo el periodo aunque la tasa de crecimiento fue cada vez menor. En otras palabras, aunque los efectos permanecen, los de mayor magnitud se generaron en los primeros años. Al parecer también en este caso la autonomía es relevante en los resultados pues era una de las preocupaciones principales de los gerentes de las agencias.

Otros autores aluden efectos similares. Christensen y Lægreid (2007) afirman que las agencias llegan a funcionar bien pero sólo bajo ciertas condiciones como: contextos con baja politización; resultados y actividades fáciles de medir; tareas que no impliquen tecnología compleja; cuando no aborden asuntos de redistribución, entre otros. Verhoest *et al.* (2011b) aseveran que la evidencia es todavía insuficiente y más autonomía no implica una mejora automática en el desempeño. Sin embargo, también consideran que es posible lograr esto último bajo ciertas condiciones sobre las cuales es necesario profundizar en el análisis académico. Por ejemplo, en materia de innovación es necesario: una cultura organizacional orientada a metas, clientes e incentivos individuales; claridad del tipo de tareas y, calidad de la gerencia, entre otras.

Aunque se podrían referir análisis adicionales,[25] los anteriores sugieren que los efectos en eficiencia son mixtos y bajo ciertas condiciones han logrado mejoras. Éstas se han observado

[25] Por ejemplo: Mary Shirley (1999) para algunos países en desarrollo; Bilodeau at al. (2007) en Canadá y Cambini at al. (2011).

principalmente en los procesos. En menor medida, los estudios se han enfocado en los impactos y resultados. Un punto importante a señalar es que las agencias son entes públicos y no basta medir su desempeño en términos de eficiencia. También deben analizarse en otros aspectos como: efectividad, acceso igualitario, las capacidades de respuesta a las demandas de la población o la compatibilidad con los valores de los sistemas democráticos (Verhoest *et a*l., 2011b).

Peso de las tradiciones político-administrativas de los Estados

Como se señaló en el apartado anterior, la NGP ha sido criticada por minimizar las tradiciones político administrativas de los Estados. Contrariamente, a partir de las evidencias encontradas, distintos autores coinciden en la necesidad de reconocer la importancia de estas partes del contexto para entender la naturaleza y funcionamiento de las agencias. Christensen y Lægreid (2007) señalan que estas organizaciones ganaron autonomía en Noruega pero el modelo tradicional no fue abandonado, sino que se combinó con las reformas de la NGP sin cambios sistemáticos de fondo. En consecuencia, aseguran que las agencias no se pueden analizar como ejemplos aislados de implementación técnica pues en sus dinámicas influyen las restricciones institucionales, las tendencias políticas y la presión externa. Para entender su funcionamiento es necesario ir más allá de su estatus legal, sus poderes formales así como los del gobierno y observar su interacción con el control político y el contexto institucional (Christensen y Lægreid, 2007).

Pollit *et al.* (2001) mencionan que el desarrollo de las agencias en varios países puede ser mejor explicado por las teorías de la "dependencia del camino" (*path-dependency*) o el institucionalismo histórico que por la del agente-principal. Las dos primeras perspectivas otorgan mayores posibilidades de entender las particularidades de la diversidad de este tipo de organizaciones entre y al interior de los países. Para Verhoest *et al.* (2011), la cultura político-administrativa es el primer parámetro de

clasificación de los países en su estudio: Anglo-Americanos; Latinos o Napoleónicos; Europa continental o basados en el Estado de Derecho (*Rechtsstaat*); Nórdicos; Europa de Este y No Europeos. Aunque los autores reconocen variaciones dentro de cada uno de los seis grupos, las características comunes les permiten distinguir diferencias en la trayectoria de las agencias en cada tradición.

Adicionalmente, Dan (2014) indica que una de las principales ventajas de su análisis es que permite observar los efectos de las agencias en diferentes contextos nacionales, es decir, sugiere que sus impactos están en importante medida delimitados por las instituciones de cada país. Koop (2011) evidencia que el peso político de un asunto de interés público dentro de un contexto institucional (Holanda), incide en temas específicos y de gran relevancia en el funcionamiento de las agencias como es la rendición de cuentas (al respecto se detalla adelante). Estos ejemplos confirman que, desde diversos enfoques, la importancia de las tradiciones político administrativas de los Estados parece reconocerse en la mayoría de los estudios. En este tenor, los efectos de las agencias para alcanzar un buen gobierno, podrían depender en mayor medida de sus contextos de lo que inicialmente se previó en los supuestos de la NGP.

Autonomía vs control político y rendición de cuentas

Respecto a la relación entre la autonomía ganada por las agencias y el control político, las preocupaciones de algunos autores parecen verificarse en la experiencia internacional pues no es clara la posibilidad de alcanzar un punto de equilibrio. Un caso muy ilustrativo son los Cuerpos Públicos no Departamentales (NDPBs por sus siglas en inglés) en Reino Unido. Matthew Flinders y Katherine Tonkiss (2015) afirman que al otorgarles autonomía no se tomó en cuenta la necesidad de preservar mecanismos de control y coordinación. Entre otras consecuencias se generaron autogobiernos. A partir de 2010 se buscó que el gobierno central pudiera recuperar el control reduciendo el número de estas entidades. Sin embargo,

se ocasionaron relaciones autoritarias basadas en la "micro-gestión". Si bien los NDPBs no son propiamente agencias, también funcionan con cierta distancia de la jerarquía lineal del ejecutivo y son un claro ejemplo de la dificultad de alcanzar equilibrios entre el control político y la autonomía en sectores públicos que se fragmentaron después de las reformas de la NGP.

En Noruega, Christensen y Lægreid (2007) analizaron a la agencia ejecutiva Autoridad Noruega de Correo y Telecomunicaciones. Aunque la organización ganó autonomía, el régimen regulatorio generado no se basaba únicamente en la especialización profesional y las reglas. En cambio, propició un sistema ambiguo de negociación y conflicto como medio de búsqueda del balance entre el control y la autonomía. Debido al grado considerable de incertidumbre en los objetivos y responsabilidades de la agencia, los controles democráticos podrían haberse debilitado.

Verhoest *et al.* (2011) sostienen que, como resultado de la fragmentación en los gobiernos, algunas agencias presentan una falta de transparencia que complica la rendición de cuentas y como consecuencia se disminuye el control político propiciando corrupción y clientelismo (principalmente en Europa del Este y Tailandia). Adicionalmente, frente a las ganancias de autonomía de las agencias, los ministerios no siempre están conscientes o son negligentes de sus funciones de control (por ejemplo en Suecia o Alemania). Inclusive, algunas agencias llegan a tener varios responsables. Esto genera problemas de coordinación o dobles controles. Debido a situaciones como las señaladas, diversos países han buscado mejorar los mecanismos de control, fusionado o reintegrado agencias al gobierno central (Irlanda, Rumania, Nueva Zelanda, entre otros). Maggetti y Verhoest (2014) analizaron las conclusiones de múltiples autores principalmente para casos de ARI europeas y argumentan que el rol de los representantes electos se está volviendo menos relevante y que disminuyó la participación democrática. En consecuencia, han surgido problemas de legitimidad democrática.

Una excepción a las pérdidas de control parece también ocurrir en ciertas ARI. Thatcher (2002) analiza las experiencias de

Italia, Gran Bretaña, Francia y Alemania y señala que ganaron poder e importancia dificultando inicialmente la aplicación de controles formales. Sin embargo, varios informales operaron. Posteriormente, desarrollaron diversos mecanismos compensatorios no sólo del control político sino también de la legitimidad como: nombramientos, reportes o comparecencias ante el legislativo y controles judiciales. Wilks y Bartle (2002) mencionan que las agencias regulatorias de competencia económica en Alemania, Reino Unido y la Comisión Europea, pudieron establecer su legitimidad como resultado de su especialización y administración responsable.

Como se denota en los últimos párrafos, temas relacionados con el control político son la transparencia y rendición de cuentas. En estos últimos los resultados varían. Dan (2014) indica que disminuyó la transparencia en países como Austria o la región flamenca de Holanda, Flandes. Entre los factores relacionados se encuentran la opacidad de los presupuestos, los elevados salarios de los altos ejecutivos o la fragmentación del gobierno. Sin embargo, en otras naciones mejoró la transparencia gracias a la claridad los lineamientos de los reportes, los marcos de trabajo y las medidas de desempeño elaboradas por los ministerios. Es el caso de las agencias semiautónomas de hospitales regionales en Francia o varias de Reino Unido. Por su parte, Pollit *et al.* (2001) señalan que algunas agencias funcionan de manera transparente y otras con opacidad.

Koop (2011) analiza a las ARI holandesas: "Autoridades Administrativas Autónomas". Concluye que los niveles de rendición de cuentas pueden cambiar de manera considerable. La autora subraya dos factores asociados: por un lado, la relevancia política de las áreas de operación y por el otro, el interés en la propia rendición de cuentas cuando surge una agencia. Thatcher (2002) menciona que las ARI suponen una complicación para la rendición de cuentas tradicional. Sin embargo, podría haberse compensado por el desarrollo de los controles políticos ya referidos. Además, habría mejorías al comparar con los responsables previos de las áreas atendidas quienes actuaban

con mayor opacidad y en algunos asuntos, la aplicación de las regulaciones era nula.

En suma, la evidencia indica que, contrariamente a los supuestos iniciales de la NGP, las agencias no resolvieron las tensiones en el balance entre autonomía y control político (Pollitt *et al.*, 2001). En un importante número de casos estas organizaciones han generado un mayor desequilibrio en detrimento de los controles políticos. Una vez más, sobresalen ciertas experiencias de las ARI que desarrollaron mecanismos compensatorios (p.ej.: casos referidos en Thatcher, 2002 y Wilks y Bartle, 2002). En cuanto a la rendición de cuentas, los resultados son más variados. Bajo ciertas condiciones hubo mejoras pero en otras resulta más complicado detectar el mal uso de sus atribuciones y adjudicar responsabilidades. De esta forma uno de los principales retos será encontrar mejores mecanismos de control y rendición de cuentas para las agencias. No es un tema menor pues se asocia con la legitimidad y los déficits democráticos de estas organizaciones en diversos países.

Disminución de la coordinación y otros problemas no esperados

Otro problema no esperado por los proponentes de las agencias es una disminución de la coordinación central de los gobiernos. El caso del Reino Unido es emblemático, Talbot y Johnson (2007) señalan que esta dificultad fue una constante con el surgimiento de las cinco principales agencias durante los noventa. En respuesta, se generó un proceso de reintegración al ejecutivo para facilitar la implementación de políticas y alcanzar metas corporativas. En 2004, los miembros del Servicio Civil trabajando en agencias ejecutivas se redujeron hasta 38% del total después de haber alcanzado hasta el 75%. Como se señaló arriba, Flinders y Tonkiss (2015) también afirman que la falta de coordinación fue de los principales problemas que generó la reforma de 2010.

Dan (2014) encontró evidencia en el mismo sentido para Austria, Hungría, Bélgica y Noruega. Aunque se ganó eficiencia, también se incrementaron las necesidades de coordinación sistemática.

El autor indica que se tiene poca precisión sobre los factores negativos que han causado este efecto y por lo tanto es necesaria mayor investigación académica. Christensen y Lægreid (2007) y Verhoest at al. (2014) realizan observaciones similares en sus estudios ya referidos.

Los hallazgos también han dado cuenta de otros problemas no esperados en el funcionamiento de las agencias. Algunos se derivan de los mencionados y otros son adicionales: no siempre se identifica a la población objetivo con claridad; en ciertos casos, las agencias actúan a favor de un ministerio o se protegen del mismo para conservar su autonomía (Pollit, 2001); en otros, incrementaron los costos de operación de toda la administración; existe la posibilidad de relaciones desiguales con el gobierno y la población (Verhoest, 2011b); prevalecen conflictos que los supuestos de la NGP asumían que desaparecerían o disminuirían, por ejemplo, entre la eficiencia de mercado y valores como la seguridad o entre centralización y descentralización (Christensen y Lægreid, 2007); en varias experiencias ha disminuido la estabilidad organizacional (Dan, 2014;), entre otros.

Reversión de la desagregación de facultades y permeancia de las agencia

Vale la pena enfatizar que en respuesta a algunos de los problemas de gobierno expuestos arriba, principalmente la disminución de control político y coordinación, en diversos países han surgido procesos que revierten la desagregación de las facultades entregadas a las agencias (Verhoest *et al.* 2011b; Talbot y Johnson, 2016; Flinders y Tonkiss, 2015, Pollitt *et al.*, 2004). Para Talbot y Johnson (2007) este fenómeno indica que los cambios traídos por las agencias no son irreversibles. Sin embargo, para otros autores (Verhoest *et al.*, 2011b e inclusive Flinders y Tonkiss, 2015) esto no es un fenómeno generalizado y las adecuaciones en diversos gobiernos más que revertir, complementan dichos cambios. En cualquiera de los casos, todos los autores referidos consideran a las agencias

como piezas de relevancia para explicar el funcionamiento de múltiples gobiernos y ninguno presenta evidencia que sugiera su desaparición en el corto o mediano plazo.

El conjunto de las evidencias revisadas en este apartado, indica que existe gran variedad de experiencias y no es posible identificar un "mejor" modelo de agencia. Lo anterior implica que la utilidad de los aprendizajes de las experiencias internacionales estará en importante medida relacionados con las particularidades de cada caso de estudio o intervención de gobierno. Especial atención demandan las oportunidades y riesgos para alcanzar un buen gobierno. Con respecto a las primeras, destacan las mejoras en la eficiencia. Entre los principales riesgos, se encuentran varios potenciales problemas de gobierno que no fueron previstos en los supuestos iniciales. Sobresalen las mejorías o menores problemas traídos por algunas ARI. En el Gráfico 5.1 se resumen las principales observaciones del presente apartado y las lecciones aprendidas que se detallan en el siguiente.

Aprendizajes

Lección 1. No existe un mejor modelo de agencia. Como se señaló desde el primer apartado, las combinaciones entre múltiples factores organizacionales y contextuales inciden en la naturaleza de las organizaciones y en sus funcionamientos. Inclusive, respecto a los factores contextuales, diversos autores enfatizan la relevancia de las tradiciones políticos-administrativas de los Estados y sugieren que es mayor a la que se preveía inicialmente en los supuestos de la NGP. En consecuencia del amplio número de interacciones entre el entorno y cada organización, no se pueden establecer prescripciones generalizadas. Las experiencias internacionales pueden ser de mayor utilidad dependiendo de los objetivos y particularidades de cada intervención o investigación académica. En otras palabras, la evidencia puede servir de guía en la búsqueda de combinaciones más adecuadas de diferentes factores organizacionales dependiendo de los objetivos, características y particularidades del contexto de cada agencia. Por lo señalado, toda práctica o aná-

lisis serio debe considerar que la trayectoria y desempeño de una agencia se asocia con la interacción señalada (Christensen and Lægreid, 2007).

Lección 2. Existen diferencias importantes que distinguen a las agencias ejecutivas y las ARI. Aunque algunos estudios no lo hacen (por ejemplo, no es claro en Dan, 2014 o Pollitt *et al.*, 2001), la experiencia internacional sugiere la posibilidad de diferentes características, funcionamientos y resultados. Aunque no son generalizables, en múltiples países (como Reino Unido, Francia, Italia y Alemania), algunas ARI tuvieron un origen más verificable con la teoría del agente-principal, destacaron sobre las ejecutivas por sus resultados en eficiencia, rendición de cuentas, el desarrollo de mecanismos compensatorios a la pérdida control político y ganancias en legitimidad.

Lección 3. Existen todavía grandes lagunas en el conocimiento sobre el funcionamiento de las agencias —a pesar de su amplia difusión. Para entender mejor su naturaleza y efectos, es necesario profundizar sobre la causalidad, la intensidad y el sentido de la interacción entre los factores organizacionales y contextuales. Otro reto será ampliar la medición de los desempeños generados. Como señala Dan (2014), y se confirma en los análisis revisados, el foco de atención ha estado en los procesos más que en los productos e impactos. En materia del tipo de logros, además de observar la ganancias en eficiencia, se trata de organizaciones públicas y son necesarios mayores hallazgos que evalúen sus efectos en aspectos como la igualdad en el acceso a sus productos y servicios o sus capacidades de respuesta a las necesidades de la población (Verhoest *et al.*, 2011b). Un derrotero adicional es la exploración de los factores asociados a los efectos no esperados. Al respecto se tiene poca información a pesar de los multiples problemas de gobierno que se han generado.

Lección 4. La experiencia internacional corrobora la posibilidad de oportunidades para el buen gobierno. En diversas agencias se han encontrado mejorías (por ejemplo, en: Reino

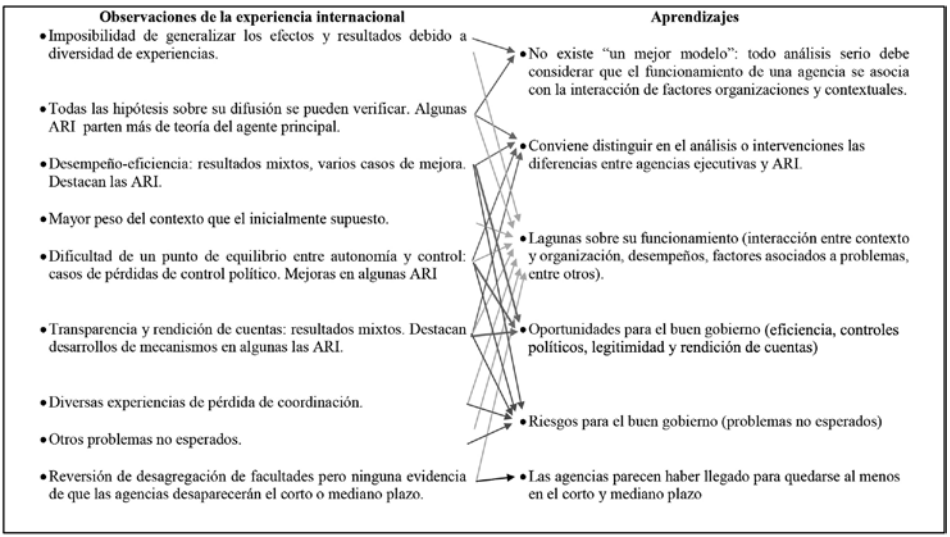
Unido, Alemania, Italia, Francia, Austria, Holanda, Suecia), principalmente en materia de eficiencia. También se observa el desarrollo de controles políticos, la legitimidad y mayor rendición de cuentas, principalmente en las ARI. (Thatcher, 2002; Wilks y Bartle, 2002; Koop, 2011; Pollitt *et al.*, 2001). Es además interesante que se han identificado algunos factores que acompañan estos casos, entre los referidos se encuentran: la especialización, objetivos fáciles de medir, tareas acotadas, contextos con baja politización, entre otros (Wilks y Bartle, 2002; Vining, Laurin y Weimer, 2015; Christensen y Lægreid, 2007; Verhoest *et al.* 2011b; Thatcher 2002). Si bien dichos factores deben ser puestos en relieve en cada organización, son un punto de partida relevante para profundizar el conocimiento relacionado así como una guía mínima, aunque no una receta, para el diseño organizacional. Para disminuir los riesgos, resulta también de relevancia que los gobiernos aprendan de sus propias experiencias. Inclusive pueden establecer periodos de prueba para las agencias. Estas etapas, posiblemente ayuden a evaluar y mejorar su funcionamiento (Verhoest *et al.,* 2011b).

Lección 5. La experiencia internacional también enseña que se pueden generar diversos problemas de gobierno no previstos por los supuestos iniciales de la NGP. Entre los principales se encuentran: la pérdida de control político que ha generado déficit democrático; la falta de la transparencia y rendición de cuentas, y la disminución de la coordinación central. Diversos aprendizajes se pueden obtener de las experiencias revisadas. Por ejemplo, de los mecanismos compensatorios de control político desarrollados para ciertas ARI se deriva la necesidad de acompañar las ganancias en la autonomía con contrapesos de control, legitimidad y rendición de cuentas (Thatcher, 2002; Wilks y Bartle, 2002). Habrá entonces que buscar: las combinaciones más adecuadas entre los tipos-grados de autonomía y los controles para las diferentes agencias; alinear la autonomía y controles informales con los formales y, dotar a los ministerios de capacitación y nuevas habilidades, entre otras (Verhoest *et al.*, 2011b; Flinders y Tonkis, 2015).

Respecto a la rendición de cuentas, Koop (2011) sugiere tener mayor cuidado con las agencias que surgieron en momentos cuando este tema no era considerado relevante o que sus áreas de responsabilidad (a pesar de su importancia) no sean foco de atención política. Dan (2014) refiere la importancia de la comunicación entre los ministerios y agencias. Verhoest *et al.* (2011b) proponen el establecimiento de listas de verificación de decisiones, evaluaciones suficientes e incluso disminuir la variedad de organizaciones para que sean más administrables. En cuanto a la coordinación, no basta evaluar cada agencia individualmente sino como parte de un conjunto de instituciones (Verhoest *et al.*, 2011b) que, a partir de sus tradiciones político administrativas, deben establecer mecanismos de coordinación sistemática para responder al interés público. No hacerlo puede complicar la implementación de políticas o la consecución de metas corporativas (Talbot y Johnson, 2007). Para estos y otros problemas, serán indispensables mayores esfuerzos para entender con más precisión sus causas y alcanzar mejores mecanismos para prevenirlos y afrontarlos.

Lección 6. Las agencias parecen haber llegado para quedarse. En respuesta a los problemas no esperados, en algunos países han surgido procesos que revierten la desagregación de facultades hacia las agencias. Sin embargo no hay evidencia que suponga su desaparición al menos en el corto o mediano plazo. Por lo tanto, es más que pertinente abonar los debates relacionados a su funcionamiento para que, con base en evidencia empírica, se puedan potenciar las oportunidades y disminuir los riesgos para un buen gobierno.

Gráfico 5.1 Agencias ejecutivas y regulatorias: observaciones de la experiencia internacional y aprendizajes.



Fuente: elaboración propia con base en diversos autores (Thatcher, 2002; Flinders y Tonkiss, 2015; Elgie, 2006).

Conclusión

Actualmente las agencias forman parte del paisaje gubernamental en diversos países alrededor del mundo. En el presente capítulo se abordaron las principales características y conceptos relacionados, los supuestos de su funcionamiento y las principales críticas así como algunas experiencias internacionales. De ello se obtuvieron algunos aprendizajes.

Puesto que la gran variedad de experiencias no permiten alcanzar un "mejor" modelo, los aprendizajes tendrán mayor utilidad para buscar "trajes a la medida". En este sentido, tanto los investigadores como los gobiernos enfrentan el importante desafío de profundizar el conocimiento de los factores que inciden en el funcionamiento de las agencias en cada contexto.

Aunque no es posible realizar generalizaciones, entre los principales aprendizajes se encuentran que las agencias implican

riesgos y oportunidades para el buen gobierno. Las últimas se presentan sobre todo en mejoras de la eficiencia pero también en el desarrollo de controles políticos, la legitimidad y la rendición de cuentas. Ciertas ARI son las más destacadas.

Entre los riesgos se encuentran potenciales problemas de gobierno no previstos en los supuestos iniciales de la NGP pero que se han verificado en múltiples experiencias. Entre los más importantes se encuentran: la pérdida de control político, la disminución de la rendición de cuentas y la coordinación, incremento de los costos de operación, pérdida de la estabilidad organizacional, entre otros. En respuesta, algunos gobiernos han revertido los procesos de desagregación de facultades hacia las agencias. Sin embargo, éstas continúan siendo piezas de relevancia en el andamiaje institucional de múltiples países y no hay evidencia que sugiera su desaparición en el corto o mediano plazo. Por lo tanto, es fundamental continuar abonando a su entendimiento para reducir los riesgos y potenciar las oportunidades para el buen gobierno.

Bibliografía

Bilodeau N., Laurin C. y Vining A. (2007). Choice of Organizational Form Makes a Real Difference: The Impact of Corporatization on Government Agencies in Canada. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(1), 119–147.

Cambini C., Filippini M., Piacenza M. y Vannoni D. (2011). Corporatisation and Firm Performance: Evidence from Publicly-Provided Local Utilities. *Review of Law and Economics*, 7(1), 195–217.

Christensen T. y Lægreid P. (2007). Regulatory Agencies: The Challenges of Balancing Agency Autonomy and Political Control. *Governance*, 20 (3), 499-520.

Dan, S. (2014). The effects of agency reform in Europe: A review of the evidence. *Public Policy and Administration*, 29 (3), 221-240.

Elgie, R. (2006). Why Do Governments Delegate Authority to Quasi-Autonomous Agencies? The Case of Independent Administrative Authorities in France. *Governance*, 19 (2), 207-227.

Flinders M. y Tonkiss K. (2015). From 'poor parenting' to micro-management: coalition governance and the sponsorship of arm's-length bodies in the United Kingdom, 2010–13. *International Review of Administrative Sciences*, 0 (0), 1-26.

Koop, C. (2011). Explaining the accountability of independent agencies, *Journal of Public Policy*, 31 (2), 209-34.

Maggetti M (2007). De facto independence after delegation: A fuzzy-set analysis. *Regulation y Governance*, 1(4), 271–294.

_____ y Verhoest, K. (2014). Unexplored aspects of bureacratic autonomy: a state of the field and ways forward. *International Review of Administrative Sciences*, 80 (2), 239-256.

Oliver J. (2003). *The Executive Agency Revolution in Whitehall: Public Interest Versus Bureau-Shaping Perspectives*. Estados Unidos, Reino Unido: Palgrave Macmillan.

Pollitt C., Bathgate K., Caulfield J., Smullen A. y Talbot C. (2001). Agency Fever? Analysis of an International Policy Fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3 (3), 271-290.

_____ y Talbot, C. (Eds) (2004). *Unbundled Government.* Londres: Routledge.

Puga, J. (2016). Agencias ejecutivas y regulatorias: algunos de los principales temas del debate académico. *Blog del Doctorado de Políticas Públicas del CIDE*, fecha de acceso, diciembre de 2016, http://administracionpublica.cide.edu/?p=756

Selin, J. (2013). What Makes an Agency Independent?. *Documento de trabajo: 08-2013.* Universidad Vanderbilt.

Shirley M. (1999). Bureaucrats in Business: The Role of Privatization versus Corporatization in State-Owned Enterprise Reform. *World Development* 27(1), 115–136.

Talbot, C. y Johnson C. (2007). Seasonal Cycles in Public Management: Disaggregation and Re-aggregation. *Public Money & Management*, 27 (1), 52-60.

THATCHER, M. (2002). Delegation to Independent Regulatory Agencies: Pressures, Functions and Contextual Mediation. *West European Politics*, 25 (1), 125-147.

VAN THIEL S. (2012). Comparing agencies across countries. En Verhoest K, Van Thiel S, Bouckaert G and Lægreid P (Eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 18–26.

VERHOEST K., Van Thiel S., Bouckaert G. y Lægreid P. (2011a). Introducción. En Verhoest K., Van Thiel S., Bouckaert G. y Lægreid P. (eds.). *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave.

VINING A., Laurin C. y Weimer D. (2015), "The longer-run performance effects of agencification: theory and evidence from Québec agencies", Journal of Public Policy, 35 (2), 193-222.

WILKS S. y Bartle I. (2002). The Unanticipated Consequences of Creating Independent Competition Agencies. *West European Politics*, 25 (1), 148-172.

Gestión del desempeño[26]

Irma del Carmen Guerra Osorno

Introducción

En medio de la crisis financiera internacional que ocurrió a finales de la década de 1970 y principios de 1980, y ante el crecimiento de un aparato burocrático que parecía volverse cada vez más rígido e incapaz de responder a los problemas que el contexto imponía, el gobierno de Margaret Thatcher emprendió una serie de reformas en Inglaterra que dieron origen a lo que conocemos como la Nueva Gestión Pública (NGP). Una de las principales propuestas de este modelo ha sido la disminución de la participación del gobierno, en favor de un aumento en la participación del sector privado en la producción y distribución tanto de bienes como de servicios tradicionalmente suministrados por el Estado. Para el ámbito de competencia que los gobiernos han mantenido, la pregunta es: ¿Qué hacer para obtener los resultados propuestos? Y una forma de hacerlo ha consistido en la utilización de distintos instrumentos dirigidos a gestionar el desempeño.

Así, es común encontrar que la literatura de administración pública haga referencia a la gestión del desempeño como una actividad más asociada por lo general a la NGP. Sin embargo, aquella, en su concepción más amplia, no es privativa de un modelo —sea Administración Pública Tradicional, NGP, Estado Regulatorio o Gobernanza—, por el contrario. Aunque es quizá en la Nueva Gestión Pública en donde el término ha encontrado mayor eco y un significado particular.

En este marco, los objetivos del capítulo son: esbozar una idea clara de lo que significa gestionar el desempeño, recuperar algunos ejemplos de cómo se ha hecho e identificar parte de los

[26] Una versión preliminar de este texto fue publicada en el blog de Administración Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Guerra, 2016).

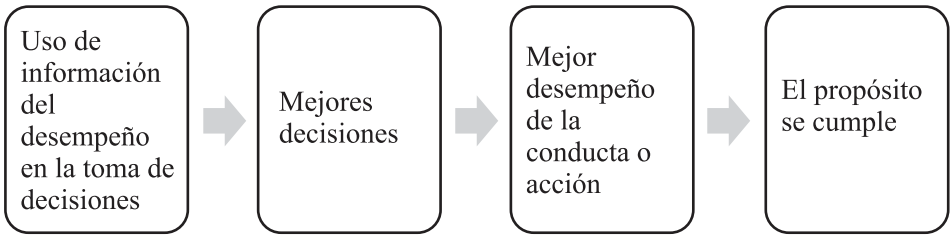
resultados y problemas derivados de su aplicación en el contexto internacional. Para ello, el primer apartado busca contestar dos preguntas fundamentales: ¿qué debemos entender por desempeño? y ¿qué entender por gestión del desempeño? A partir de las definiciones presentadas se proponen de manera general tres etapas en la gestión del desempeño y los instrumentos asociados a ellas. El segundo apartado recupera la experiencia internacional en la aplicación de los mismos para identificar cómo fueron implementados, los supuestos detrás de cada instrumento, así como los resultados obtenidos. En el tercer apartado se discuten los principales problemas asociados con algunos de los instrumentos revisados, así como los retos que enfrentan. Finalmente, en el último apartado se presentan las conclusiones.

Definiciones

La literatura que hace alusión a la gestión del desempeño como instrumento de la administración pública generalmente aborda alguna o algunas de las siguientes herramientas: los *balanced scorecards* o cuadros de mando (Hammerschmid *et al.*, 2013), el *Benchmarking* o evaluaciones comparativas (Kuhlmann y Jäkel, 2013), el presupuesto basado en resultados, las encuestas de opinión, las entrevistas a clientes, los contratos de desempeño individuales, los reportes de auditorías (World Bank, 2005), entre otras. Sin embargo, no todos los artículos elaboran una definición clara sobre gestión del desempeño, e incluso suele utilizarse como sinónimo de medición del desempeño (Nomm & Randma-Liiv, 2012). Así, la primera pregunta debería ser ¿qué debemos entender por desempeño? Al respecto, Dubnick (2005) plantea que, a diferencia de la mera conducta, el desempeño tiene una intención, un propósito. Esto significa que es cualquier acción o actuación que se realiza con un fin: en la administración pública puede ser la aplicación de vacunas para prevenir enfermedades; la construcción de escuelas para combatir el rezago educativo; la atención de trámites para la apertura de negocios, etc.

Por lo tanto, partiendo de que el desempeño es una conducta que tiene un propósito, su gestión puede centrarse en cualquiera de estos dos elementos: la acción *per se* —¿qué se hace y cómo?—, o el propósito que persigue —¿qué se obtiene?—, tal como lo propone Dubnick (2005). La Nueva Gestión Pública (NGP) suele poner el acento en este último aspecto: los resultados. La pregunta que sigue entonces es ¿qué entender por gestión del desempeño? La primera respuesta sería: la dirección o manejo de la conducta con propósito, a fin de que el propósito se cumpla efectivamente. Así, habría muchas formas de gestionar el desempeño; sin embargo, desde la literatura de la NGP, hablar de gestión del desempeño es aludir, de manera específica, a un tipo de gestión que utiliza la información del desempeño para tomar decisiones, asumiendo que con ello se puede mejorar la calidad de las mismas y mejorar el desempeño (Nomm & Randma-Liiv, 2012).

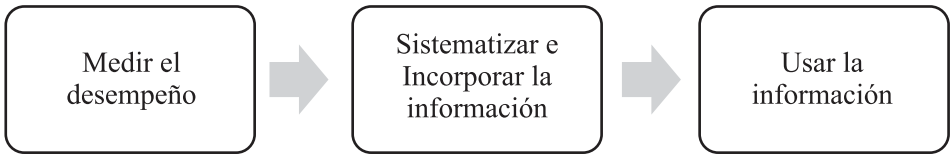
Imagen 6.1 Supuesto detrás del concepto de gestión del desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en Nomm & Randma-Liiv (2012).

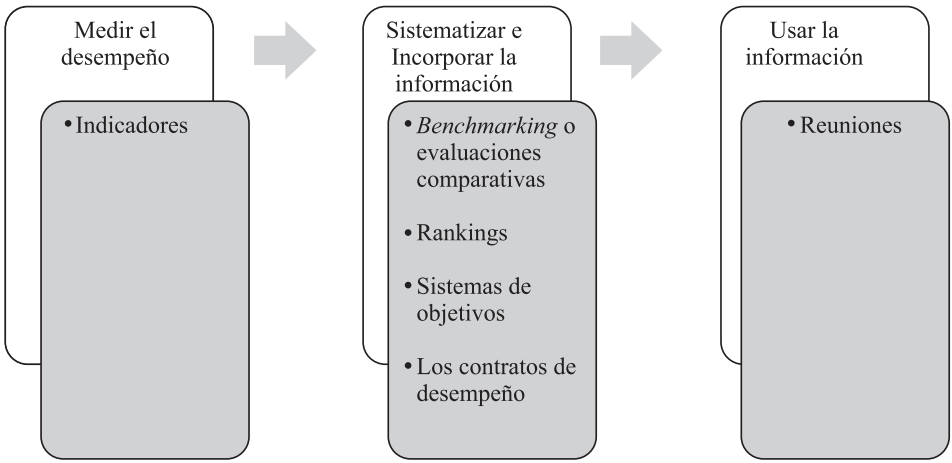
Kelman (2006) plantea una definición similar y lo entiende como el uso de mediciones para mejorar el desempeño de lo que se mide. La diferencia entre estas dos propuestas radica en que la primera va más allá de las mediciones: al hacer referencia al uso de información, ésta abarca los indicadores construidos, pero también la sistematización de los datos, su incorporación en documentos y la integración de evaluaciones. Aquí usaremos la definición de gestión del desempeño elaborada por Nomm y Randma-Liiv y se proponen las siguientes etapas:

Imagen 6.2 Etapas de la Gestión del Desempeño



Fuente: Elaboración propia con base en la definición de gestión del desempeño de Nomm & Randma-Liiv (2012).

Imagen 6.3 Instrumentos de Gestión del desempeño



Fuente: Elaboración propia

Además, cada etapa incluiría el uso de alguno de los instrumentos o herramientas mencionados previamente, tal como lo muestra la imagen 6.3. Si bien existen más instrumentos de gestión del desempeño, aquí abordaremos sólo los contenidos en la imagen referida. En la siguiente sección se analiza cómo se han aplicado estos en la experiencia internacional.

Instrumentos de gestión del desempeño en la experiencia internacional

Medición del desempeño

La primera etapa de la gestión del desempeño consiste en medirlo, para ello se construyen y utilizan los indicadores. Como se discutió anteriormente, el desempeño tiene que ver con la realización de una acción intencional, por lo tanto, su gestión puede centrarse en la acción misma, en el resultado o en ambas. De tal forma, podemos medir la calidad de la acción —¿qué se hizo y con qué?—, o el resultado —¿qué se obtuvo?—. De esto depende el tipo de indicadores a generar. Para la primera parte se utilizan indicadores de insumo y actividad, mientras que, para la segunda, indicadores de producto y de resultados.

Tabla 6.1 Tipo de indicadores

Tipo	¿Qué responden?	**Ejemplos**
Indicadores de insumo	• ¿Qué y cuánto se utilizó durante el proceso de producción para generar los productos y resultados deseados?	• Número de glucómetros y lancetas utilizados en el seguimiento a pacientes diabéticos. • Número de médicos y enfermeras.
Indicadores de actividad	• ¿Qué y cuántas acciones se realizaron para producir los bienes y servicios?	• Número de pláticas otorgadas; • Número de muestras tomadas; • Número de consultas médicas.
Indicadores de producto	Cantidad • ¿Cuánto se está otorgando de un bien o servicio?	• Número de tratamientos otorgados.
	Calidad • ¿Qué tan oportuno es el bien o servicio? • ¿Qué tanto satisface las necesidades de la población?	• Tiempos promedios de espera; • Nivel de satisfacción de los usuarios de algún bien o servicio;

Indicadores de resultados	• ¿Qué impacto tuvo la intervención del gobierno sobre las características de individuos, estructuras sociales o el medio ambiente?	• Porcentaje de pacientes controlados.

Fuente: Elaboración propia con base en Robinson (s.f.).

Sistematización e incorporación de la información

Una vez que los indicadores fueron construidos y se recabaron los datos para generarlos sigue la etapa de sistematización e incorporación. Aquí los indicadores se integran de tal forma que puedan ser utilizados para mejorar el desempeño. La forma más sencilla es utilizarlos en sistemas de metas (Hood, 2007), que consisten en contrastar los indicadores de desempeño actual contra las metas establecidas, las cuales fijan un estándar mínimo de actuación.

Otra herramienta en la que los indicadores pueden ser incorporados son los sistemas de ranking. Estos consisten en comparar los indicadores de desempeño de diferentes unidades que presten un mismo servicio, por ejemplo los hospitales o las escuelas, a fin de ordenar las unidades de acuerdo con su nivel de desempeño. Los rankings permitirían al usuario identificar quién o quienes prestan un mejor servicio para poder escoger dónde prefiere recibirlo. Uno de los supuestos que está detrás de este instrumento es que su aplicación promueve la competencia entre las dependencias de gobierno por colocarse entre las mejor posicionadas, ya sea para recibir algún beneficio, evitar un castigo o bien para evitar la pérdida de reputación, mejorando con ello el desempeño.

Bevan (2010) rescata el caso de Inglaterra, país que introdujo el sistema de ranking a su sistema de salud en 2001. En este ranking los hospitales eran calificados de acuerdo con el logro de ciertas metas y podían obtener hasta tres estrellas si su desempeño era excelente o no obtener ninguna si era deficiente.

Lo que se asumió fue que la posibilidad de ver dañada su reputación e incluso perder su trabajo, si no se obtenía ninguna estrella o se empeoraba, motivaría a los trabajadores a mejorar su desempeño y con ello el desempeño del hospital. Uno de los resultados más importantes fue la reducción en los tiempos de espera; sin embargo también generó efectos negativos, específicamente que los hospitales "jugaran con los indicadores". Este tema se explorará con mayor detalle en la siguiente sección.

Por otro lado, entre los elementos que caracterizaron la aplicación de este tipo de herramienta en Inglaterra, y que resultan importantes de retomar para implementaciones o adaptaciones futuras, destacan los siguientes:

- La capacidad para infligir daño reputacional a quienes tenían un pobre desempeño;
- Una amplia y rápida difusión de los resultados hacia el exterior, a más tardar en dos años;
- La información que se divulgaba era clara, concreta y sencilla de entender;
- Su desarrollo y la publicación de los resultados estuvo a cargo de un órgano independiente a partir de 2003.

A esto habría que sumar el hecho de que la información debe ser robusta y creíble, de tal forma que resista las posibles críticas de aquellas entidades con pobre desempeño. En el caso inglés, por ejemplo, comenzaron a surgir dudas sobre la forma en cómo se construían los indicadores y la ponderación global.

Un tercer instrumento es el *benchmarking* o evaluaciones comparativas, que consisten también en contrastar unidades que prestan los mismos servicios pero, a diferencia de los rankings, la finalidad no es ordenarlas de acuerdo con su desempeño, sino identificar las mejores prácticas y que cada organización aprenda de ellas (Kuhlman y Jäkel, 2013). La siguiente tabla resume las distintas formas en que puede gestionarse el *benchmarking*:

Tabla 6.2 Formas de gestionar el benchmarking o las evaluaciones comparativas

***Benchmarking* o Evaluaciones Comparativas**	
Dimensión 1: Estructura de gobernanza	**Dimensión 2: Utilización y cobertura**
1.Autogestión local voluntaria. 2.Sistema de gestión jerárquica obligatoria. 3.Cooperación entre el gobierno central y gobiernos estatales o locales.	***Utilización:*** acceso público/ confidencial y sanciones formales/ sanciones informales/no sanciones. ***Cobertura:*** baja, media y alta.

Fuente: Elaboración propia con base en Kuhlman y Jäkel (2013).

Como se observa, la estructura de gobernanza de las evaluaciones puede gestionarse desde abajo: las unidades u organismos deciden cooperar y organizarse, por ejemplo hospitales o escuelas, sin que una autoridad central se los imponga o intervenga. Esto sería gestión local voluntaria. También pueden obedecer a una decisión central y por lo tanto el diseño y la implementación se hacen desde ahí, como en el caso de los sistemas de gestión jerárquica obligatoria. El último tipo de gestión es la cooperación entre el gobierno central y gobiernos estatales o locales; aquí, si bien hay una dirección desde arriba, las unidades o gobiernos locales colaboran en la construcción de indicadores y en su análisis. Por otra parte, la información que se genera puede ser de carácter público o reservado, así como derivar, o no, en sanciones para quienes muestran un bajo desempeño.

En Alemania (Kuhlman y Jäkel, 2013), por ejemplo, la mayoría de las evaluaciones comparativas son voluntarias, con un modelo de autogestión local y sus resultados no derivan en sanción; sin embargo, en los estados de Hesse y Renania del Norte-Westfalia, el Tribunal de Cuentas ha implementado este instrumento de manera obligatoria en los gobiernos locales. Si bien los resultados son analizados de manera conjunta entre autoridades centrales y locales, el objetivo es identificar las

causas de un desempeño pobre o por debajo del promedio para poder mejorarlo.

Como se observa en este ejemplo, no hay un solo modelo para el *benchmarking*, ni siquiera al interior de un país. Incluso, la forma de mejorar el desempeño tampoco es necesariamente la misma: algunas evaluaciones buscarán prácticas exitosas para poder replicarlas, mientras que otras pondrán la atención en identificar los factores asociados a un mal desempeño y a partir de ahí mejorar. Pero lo que caracteriza a esta herramienta es sin duda la transferencia de conocimiento vertical, horizontal o ambas, a diferencia del ranking tradicional, por ejemplo.

Los pagos ligados al desempeño, o contratos por desempeño, es otra de las herramientas que permiten sistematizar el uso de indicadores e incorporarlos en el proceso de toma de decisiones. Al igual que el resto de los instrumentos revisados hasta ahora, los contratos ponen el acento en los resultados pero buscando que las agencias tomen responsabilidad por los mismos. Una de sus características es que requiere de al menos dos partes: el principal y el agente, en donde el primero le delega una serie de responsabilidades al segundo y éstas quedan señaladas en un contrato, por lo que éste se vuelve también un instrumento de transparencia y rendición de cuentas. Además, generalmente estos documentos indican los beneficios y sanciones que el agente recibirá en caso de cumplir o incumplir con las metas fijadas, las cuales pueden ser establecidas conjunta o unilateralmente. Por su parte, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE, 1999) ha identificado siete grandes tipos de contratos de desempeño usados entre los países miembros. La siguiente tabla muestra esta clasificación:

Tabla 6.3 Tipos de contratos de desempeño en países de la OCDE

Tipo	Descripción
Acuerdos marco	Son convenios que se establecen generalmente entre un secretario o ministro y un director ejecutivo. En ellos se le otorga al director cierta autonomía en el manejo de la dependencia a cambio de cumplir con ciertas metas estratégicas.
Contratos presupuestarios	Son celebrados entre los ministerios o secretarías de finanzas y los directores ejecutivos. Dan autonomía a estos últimos para manejar los recursos, pero a cambio del cumplimiento de ciertas metas y de la implementación de métodos para monitorear el desempeño.
Acuerdos organizacionales de desempeño	Se firman generalmente entre secretarios o ministros de Estado y directores ejecutivos, o entre directores y gerentes. Desagregan los objetivos estratégicos en metas muy específicas y operativas orientadas a procesos y resultados, a cambio de una mayor autonomía para alcanzar dichas metas.
Acuerdos de desempeño ejecutivos	En la mayoría de los casos complementan los acuerdos organizacionales. Generalmente están limitados a acuerdos de desempeño individual.
Acuerdos financiador – proveedor	Buscan clarificar las responsabilidades al separar las funciones del financiador y del proveedor. En los acuerdos de compra y provisión se especifican factores como tiempo, costos, volumen y calidad, por ejemplo.
Contratos de desempeño intergubernamentales	Generalmente están relacionados con la devolución de ciertas atribuciones a los gobiernos locales. Por ejemplo, la provisión de educación y salud. El gobierno nacional provee los recursos a cambio de cierto nivel de servicio y calidad.
Acuerdos de servicio al cliente	Son declaraciones dirigidas a los clientes que contienen los estándares a observar en los servicios otorgados por un programa.

Fuente: Elaboración propia con base en la OCDE (1999).

Cabe señalar también que la mayoría de los países que han optado por emplear alguno de los contratos de desempeño descritos en el cuadro anterior, lo han hecho como parte de reformas más amplias a su aparato administrativo y para brindar

cierta autonomía a las agencias, al tiempo que se les mantienen bajo control. A continuación, se describen brevemente los casos de Noruega, Dinamarca, Finlandia, España y Estonia[27].

Noruega implementó las llamadas "cartas de asignación", por medio de las cuales los ministros les comunicaban a las agencias subordinadas lo que se esperaba que realizaran y alcanzaran con el presupuesto asignado, de tal forma que el acento se ponía en la disciplina fiscal: si la agencia requería recursos extraordinarios, en caso de que fueran aprobados, estos eran descontados de su próximo presupuesto. Además, estaban obligadas a reportar cualquier desvío de los objetivos o del gasto programado. Otra característica era que una agencia podía llegar a recibir una "carta coordinada" en donde participaban distintos ministerios. Sin embargo, los contratos no hacían referencia explícita a incentivos y sanciones, por lo que su cumplimiento era más un ejercicio voluntario.

Finlandia tampoco incluyó mecanismo de sanción en los contratos que el Ministerio de Asuntos Sociales y de Salud celebró con sus agencias, lo que dificultó el logro de los objetivos establecidos, que ya de por sí eran o muy abstractos o muy detallados. A pesar de esto, altos funcionarios del país señalaron que la cooperación entre las agencias, así como entre éstas y el Ministerio mejoró sustancialmente, lo que ayudó a que las agencias asumieran un mayor compromiso con el proceso de planeación del propio Ministerio.

En España, por ejemplo, el Ministerio del Trabajo y Seguridad Social firmó un contrato de desempeño con el Instituto Nacional del Empleo por el periodo 1995 – 1997. Dos fueron los principales objetivos de este documento:

---

[27] La información de Noruega, Dinamarca, Finlandia y España fue obtenida de los documentos que sirvieron como base para el trabajo de la OCDE, titulado *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Studies: A Framework for Public Sector Performance Contracting*. En la sección de referencias se agrega la información correspondiente.

1. Reducir el desempleo en grupos de la población que se encontraban en desventaja. Cabe señalar que, el Instituto a mediados de 1990 comenzó a dirigir sus esfuerzos a las minorías que experimentaban dificultades para encontrar empleo, ya que otras agencias tanto públicas como privadas encaminaban sus acciones a la población en general.

2. Modernizar la administración del Instituto para proveer un servicio más personalizado y efectivo tanto a empleadores como empleados.

Para cada uno de estos objetivos se fijaron metas muy concretas, de tal forma que pudieran medir el cumplimiento de los primeros. Por otra parte, en Dinamarca la Junta Nacional de Lesiones Industriales, encargada de la legislación en la materia y de dictaminar en qué casos procedía la indemnización por lesiones en el trabajo, comenzó a enfrentar a principios de 1990 demandas por una mayor rapidez en el procesamiento de los casos, así como por mejorar la calidad de sus decisiones. Sin embargo, la falta de recursos económicos y humanos constituían su principal limitante. Ante esto, el gobierno decidió convertirla en una empresa pública, de tal forma que pudiera autofinanciarse: las aseguradoras privadas pagarían a la Junta por los casos de trabajadores en el sector privado, mientras que el Estado correría con los gastos efectuados en los casos de los trabajadores de gobierno. En este marco, el Ministerio de Finanzas empezó a celebrar contratos con la Junta por un periodo de 4 años, en los que ésta se comprometía con una serie de metas y, a cambio, el Ministerio no intervenía en la administración de la Junta. Además, se le permitía seguir con el modelo de finanzas ya descrito, lo que le brindaba una mayor autonomía financiera al no depender del presupuesto que se le asignara para su funcionamiento.

Por último, Estonia introdujo los pagos ligados al desempeño en 2001, pero años más tarde se vio en la necesidad de eliminarlos debido a que el desempeño de las entidades en las que los aplicó no mejoró. Algunas de las razones que explican su fracaso son (Nõmm & Randma-Liiv, 2012):

- Los bonos generalmente eran pagados a todos los trabajadores sin considerar el desempeño o los resultados observados;
- Las metas que se plantearon eran en su mayoría poco realistas o incluso obedecieron más a lo que los partidos políticos determinaron;
- Había poca experiencia y capacidad entre los administradores para el manejo y uso de la información del desempeño; y
- Debido a los distintos cambios que hubo en el gabinete no hubo una base estable para la comparación. En este sentido, es fundamental mantener las mismas mediciones por un periodo de tiempo largo, de tal forma que pueda evaluarse si hubo mejorías o no en aquella dimensión o resultado que se mide.

Uso de la información del desempeño

Finalmente, para que la información que producen los instrumentos anteriormente revisados pueda tener algún impacto en el desempeño, debe ser utilizada para orientar la toma de decisiones: identificando áreas de mejora y continuidad, apoyando el proceso de asignación de recursos, etc. De lo contrario, se convierte en un acto de simulación. En este sentido, por ejemplo, Brunsson y Olsen (Pollitt, 2006) señalan que la generación de este tipo de información tiene también una dimensión simbólica, que implica su utilización para legitimar las acciones de un gobierno, así como para mostrar un administración "moderna", pero no necesariamente con el objetivo de mejorar los bienes y servicios otorgados.

Por otra parte, aunque la información que se produce tiene como principal consumidor a los secretarios de Estado, gerentes y personal que labora en la administración pública, también puede y debe ser empleada por la ciudadanía para exigir cambios y mejoras en lo que reciben del gobierno, además de orientar sus decisiones durante los procesos electorales.

Al respecto, Pollitt (2006) identifica tres tipos de usuarios de la información del desempeño y tres distintos objetivos que en la práctica se siguen, según quien la utilice:

Tabla 6.4 Objetivos del uso de la información del desempeño por tipo de usuario

Usuario	Objetivo
Ministros	En el corto y mediano plazo para dirigir a las agencias y sus programas. En el largo plazo para reconsiderar la utilidad de los programas.
Parlamento	Por lo general se concentran en temas controversiales (programas envueltos en escándalos o que parecen ir mal) y suele ser altamente partidista.
Ciudadanos	• Para propósitos particulares y locales (como escoger escuelas y hospitales). • Para conocer cómo se están gastando sus impuestos. • Para conocer el valor que generan sus gobiernos.

Fuente: Elaboración propia con base en Pollitt (2006).

El problema es que, si bien parece que se está generando una cantidad importante de información en distintos países que han incorporado alguna de las herramientas señaladas, no queda claro que efectivamente se esté utilizando para alguno de los propósitos que se han mencionado.

Un ejemplo de lo anterior es el caso del "Government Performance and Results Act of 1993", decreto que buscaba mejorar el desempeño de las dependencias del Gobierno Federal de los Estado Unidos, a partir de la definición de metas, su medición y compromiso con el logro de las mismas (The White House, 2016); sin embargo, la reforma no logró hacer del uso de la información del desempeño una rutina (Moynihan y Kroll, 2016), por lo que en el 2011 el Presidente Obama firmó el "GPRA Modernization Act of 2010". Uno de los objetivos de la modernización del decreto fue precisamente crear una cultura organizacional en donde la información generada jugara un papel mucho más activo en las decisiones de política, de presupuesto y de tipo gerencial (The White House, 2016). Esto

a partir de concentrar los esfuerzos de las agencias en pocas metas, algunas de ellas inter-organizacionales, así como la realización de reuniones trimestrales en donde la información del desempeño se analizaría. En el siguiente cuadro se plantean los objetivos de estas rutinas, así como la crítica implícita al enfoque del "Government Performance and Results Act of 1993":

Tabla 6.5 Propósito de las rutinas de la Nueva Gestión del Desempeño en la Modernización del Decreto

Nueva rutina	Crítica implícita del enfoque anterior	Solución del Decreto de Modernización
Metas prioritarias inter-agencias	Poca atención a la necesidad de coordinación.	Rutina de la coordinación como meta: identificar metas transversales y las contribuciones de las agencias.
Metas prioritarias de la agencia	Demasiadas metas pueden erosionar la claridad y fallar en comprometer a los líderes o sus seguidores.	Rutina de la clarificación como meta: necesidad de un liderazgo comprometido con un número pequeño de metas visibles.
Revisiones trimestrales	Mucha información del desempeño, pero ninguna rutina que obligue a los actores organizacionales a analizar estos datos.	Rutina de revisiones dirigidas por datos: se requieren revisiones trimestrales en donde se analice la información del desempeño.

Fuente: Adaptado de Moynihan y Kroll (2016).

El resultado de la implementación de estas tres rutinas, —co-ordinación entre agencias, clarificación de las metas y la realización de revisiones trimestrales— mostraron tener una relación significativamente positiva con el uso de la información del desempeño (Moynihan y Kroll, 2016); es decir, estas rutinas efectivamente se asocian con un mayor uso de los datos generados durante los procesos de toma de decisión, ayudando a que no se produzcan únicamente con la intención de cumplir con exigencias institucionales o aparentar hacia al exterior que existe un compromiso por mejorar aunque no se asuma en la práctica.

Aprendizajes

Como se rescata de la experiencia internacional, existe un interés generalizado entre los distintos países por emplear instrumentos que permitan gestionar de mejor manera el desempeño al interior de la administración pública. Aquí se revisaron sólo algunos de los más importantes: los sistemas de metas, los rankings, el benchmarking, los contratos de desempeño y las reuniones, mismos que se caracterizan por la utilización de indicadores, convirtiendo la etapa de su construcción quizá en una de las más importantes. Precisamente, la evidencia que recogieron algunos de los textos aquí retomados muestra que esta etapa a veces ha recibido poca atención, generando indicadores técnicamente débiles. El resultado de esto es que los esfuerzos posteriores y la integración de los mismos en herramientas más sofisticadas difícilmente generan el impacto buscado.

Ante esto, es fundamental hacernos las siguientes preguntas cuando se trata de construir o analizar indicadores: ¿el indicador utilizado es válido?, es decir, ¿efectivamente mide lo que pretendía medir?, ¿qué tan confiable resulta?, ¿hasta qué punto la falta de confianza en ciertos indicadores se debe a que los gobiernos manipulan la información y qué tanto a la falta de *expertise* de quienes los construyen? Concretamente, entre los problemas que pueden presentar los indicadores están:

- Los criterios de medición cambian a lo largo del tiempo, volviendo en ocasiones imposible la comparación entre dos o más situaciones a partir de los indicadores;
- Problemas de validez y confianza (Hood, 2007) que pueden deberse a errores simples (conteo doble u omisiones), errores de muestreo (el indicador, periodo de tiempo o subunidad considerada no es representativa de la población), errores de categorización o a la manipulación deliberada de los datos o fabricación de números.

Aunado a lo anterior, Bevan y Hood (2006) señalan que, de todo el desempeño que ocurre en una dependencia, sólo una

parte se considera prioritaria, y de este subconjunto podrán construirse algunos buenos indicadores, pero habrá otros que representarán mediciones imperfectas, e incluso para una parte del desempeño prioritario no habrá la información requerida para construir los indicadores. Por lo tanto, las metas mostrarán únicamente una fracción de la "foto", y parte de aquella será incluso imperfecta. Esta consideración resulta importante tanto para quienes deben cumplir con las metas, como para quienes tienen la responsabilidad de tomar decisiones a partir de la información generada.

Por otra parte, es esencial tener presente que los sistemas de metas y los rankings pueden provocar que los esfuerzos de las organizaciones se concentren sólo en alcanzar las metas, sin considerar que para ello se descuiden otros aspectos que, aunque no se midan, son importantes. Por ejemplo, cuando el objetivo principal en los hospitales es disminuir los tiempos de espera, esto puede generar que la atención brindada en cada consulta sea de mala calidad; si el objetivo es que un número elevado de los pacientes atendidos recupere su salud, puede ocurrir que se decida dar prioridad en atención a quienes presentan las enfermedades menos graves.

Lo mismo sucede cuando se trata de los rankings, la presión por estar en los primeros lugares puede provocar que las organizaciones comiencen a concentrarse sólo en aquello que se les mide y que les puede generar algún beneficio o evitar un castigo, como podría suceder con los rankings de investigación universitaria. Al respecto, según Hood (2007) valdría la pena preguntarse si estos rankings no llevan a una disminución de la calidad de las investigaciones en el largo plazo, al generar incentivos para que los profesores realicen muchas publicaciones pequeñas con tal de cumplir con las metas administrativas. Por otra parte, queda el problema de quién o quiénes decidirán lo que habrá de medirse y cómo se ponderará cada indicador para integrarlo en una sola medida, ya que ponderaciones distintas seguramente arrojarían rankings diferentes. De tal forma que, si los aspectos a medir y la ponderación a seguir no encuentran

consenso entre las entidades sujetas a revisión, o bien carecen de un fundamento técnico claro y fuerte, eventualmente surgirán inconformidades entre quienes se ubiquen en los últimos lugares.

Por lo que respecta a los contratos por desempeño, estos no siempre incluyeron en la práctica la referencia explícita a beneficios y sanciones, como sucedió en los casos de Noruega y Finlandia, o incluso como se implementaron en Escocia en donde los pagos extraordinarios se pagaban sin referencia al logro de las metas. Esta situación ocasionó que, en algunas situaciones, el cumplimiento de los contratos se dificultara y se convirtiera más en un acto voluntario.

En general, de acuerdo con Bevan y Hood (2006), la gestión por indicadores podría derivar en dos fenómenos: en primer lugar, los gerentes o responsables de fijar las metas podrían decidir establecerlas por debajo de lo que potencialmente podría alcanzarse, y evitar con ello su posible incumplimiento; en segundo lugar, si las metas futuras se determinan considerando el desempeño anterior, los gerentes pueden tener incentivos para no rebasarlas, ya que los obligaría a fijar las siguientes metas aún más altas.

Por otra parte, se vuelve indispensable que quienes definan lo que habrá de considerarse como prioritario y por lo tanto lo que se medirá, tengan la capacidad de adelantarse a los "juegos" que podrían aparecer entre los trabajadores; si bien es imposible que puedan preverlo todo, este ejercicio facilitaría el replanteamiento de algunas metas que significarían potencialmente más problemas que beneficios, la revaloración de la necesidad de un instrumento o, en su caso, tomar algunas medidas que permitieran disminuir los efectos no buscados.

En cuanto al *benchmarking* o evaluaciones comparativas, es necesario destacar que se trata de un instrumento de transferencia de conocimiento, más que de competencia, por lo que no trae consigo los mismos problemas previamente

descritos. Sin embargo, valdría la pena considerar, de acuerdo con el contexto en el que se quiera poner en funcionamiento, la obligatoriedad de la participación, así como de la aplicación de las recomendaciones, ya que, si bien en casos como el alemán se ha apostado por evaluaciones voluntarias, no necesariamente funcionarán siempre.

Finalmente, para que los instrumentos aquí señalados puedan tener algún impacto sobre el desempeño, es necesario que el uso de la información que generan se convierta en rutina dentro de la organización. Una forma son las reuniones periódicas en donde los tomadores de decisiones se vean obligados a analizarla, pero sin duda se requiere explorar otras formas o mecanismos que consideren las rutinas organizacionales actuales para inducir, de una manera menos impositiva, o más natural, el uso de la información.

Conclusión

Gestionar el desempeño no es algo reciente, se ha hecho todo el tiempo en la administración pública; sin embargo, con la NGP se pone el acento en el uso de la información para mejorar la toma de decisiones y con ello mejorar el desempeño. Pero uno de los principales problemas que se rescata de la experiencia internacional es que poco se usa la información generada; en cambio, pareciera que los esfuerzos están concentrados en la construcción de indicadores. Estos, si bien son fundamentales, requieren ser utilizados para orientar el desempeño. Además, su elaboración debe ser cuidadosa para evitar errores, así como estar alineada con los objetivos de cada entidad u órgano de gobierno.

Por otra parte, herramientas como los sistemas de metas, los rankings e incluso los pagos ligados al desempeño han inducido "juegos perversos" o efectos no buscados al incentivar a los servidores públicos a cumplir con las metas establecidas, estar en los primeros lugares del ranking u obtener un pago extra de cualquier forma, concentrando sus esfuerzos sólo en aquellos

aspectos que se miden. Ahora bien, esto no significa que estos instrumentos deban desecharse, por el contrario, su aplicación también ha demostrado generar cambios positivos en los bienes y servicios que provee el gobierno; lo importante es considerar que, muy probablemente, provocarán también situaciones no deseadas a las cuales habrá que adelantarse en la medida de lo posible o, en su caso, evaluar continuamente la aplicación de la herramienta a fin de poder corregir.

Por último, la construcción de indicadores y la aplicación de otros instrumentos en la administración pública no deben ser vistos como un fin en sí mismos, sino como un medio para mejorar la prestación de bienes y servicios, y sólo en la medida que contribuyan a ello valdrá la pena su aplicación. Aunado a que su elaboración requiere forzosamente experiencia y conocimiento, de lo contrario sólo terminarían perjudicando si efectivamente se emplearan en la toma decisiones.

Bibliografía

Bevan, G. (2010). "Performance measurement of "knights" and "knaves": differences in approaches and impacts in british countries after devolution". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice*, 12:1-2, 33-56.

_____, G. & Hood, C. (2006). "What´s measured is what matters: targets and gaming in the english public health care system". *Public Administration*, 84: 517–538.

Dubnick, M. (2005). Accountability and the promise of performance: In search of mechanisms. *Public Performance and Management Review,* 28**,** 376–417.

Hammerschmid, G., Van de Walle, S. & Stimic, V. (2013). "Internal and external use of performance information in public organizations: results from an international survey". *Public Money and Management*, 33 (4), 261-268.

Hood, C. (2007). "Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and the puzzles?". *Public Money & Management*, 27 (2), 95-102.

Kelman, S. (2006). "Improving service delivery performance in the United Kingdom: Organization theory perspectives on central intervention strategies". *Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice, 8*(4), 393-419.

Kjaersgaard, P., Dorthe, H. & Buhl, J. (6 de marzo de 2017). *Public sector performance contracting in Denmark*. Obtenido de http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902729.pdf

Kuhlman, S. & Jäkel, T. (2013). "Competing, collaborating or controlling? Comparing benchmarking in European local government". *Public Money and Management*, 33 (4), 269-276.

Moynihan, D. P. & Kroll, A. (2016). "Performance management routines that work? An early assessment of the GPRA Modernization Act". *Public Admin Rev*, 76: 314–323.

Nõmm, K. & Randma-Liiv, T. (2012). "Performance measurement and performance information in new democracies". *Public Management Review*, 14:7, 859-879.

OCDE, Public Management Service, Public Management Committee (1999). *Performance Contracting: Lessons from Performance Contracting Studies: A Framework for Public Sector Performance Contracting*.

Pollitt, C. (2006). "Performance information for democracy: the missing link?". *Evaluation*, 12 (1), 38-55.

Public Management Department, Statskonsult, Noruega (6 de marzo de 2017). Use of performance contracting in Norway. Obtenido de http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902765.pdf

Robinson, M. (s.f.). *CLEAR Latin America Regional Center for Learning on Evaluation and Results*. Recuperado el 4 noviembre de 2016, de http://www.clear-la.org/home/investigacion/

The White House. (2 de diciembre de 2016). *Office of Management and Budget*. Obtenido de https://www.whitehouse.gov/omb/mgmt-gpra/gplaw2m#h1

_____. (2 de diciembre de 2016). *Performance*. Obtenido de https://www.performance.gov/faq

Uusikylä, P. & Virtanen P. (6 de marzo de 2017). *Public sector performance contracting in Finland*. Obtenido de http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902738.pdf

WORLD BANK. (2005). *Increasing government effectiveness: approaches to administrative reform in the Russian Federation*. Report Number: 36142.

ZAPICO, E. (6 de marzo de 2017). *Contract management in Spain*. Obtenido de http://www.oecd.org/gov/budgeting/1902774.pdf

Los esquemas de *vouchers*

Pascual Ogarrio Rojas

Introducción

Dentro de las reformas a la administración pública, la eficiencia es uno de los criterios más recurrentes para justificar un cambio en la relación gobierno-ciudadanos, particularmente en la provisión y producción de servicios y bienes públicos. Con la Nueva Gestión Pública, los gobiernos han recurrido a la participación del mercado en estrategias que combinan la responsabilidad del Estado en el acceso al bien con las ventajas del mercado. Uno de los mecanismos de cuasi-mercado utilizados en el ámbito de la política pública son los sistemas de *vouchers*, también conocidos como cupones o vales. En general, este sistema de vales o cupones se caracteriza por la introducción de competencia en la oferta —mayor número de proveedores— y la libre elección de los usuarios entre los servicios disponibles. En países como Reino Unido o Estados Unidos, la implementación de esta estrategia fue antecedida por otros cambios en la administración pública, por ejemplo la descentralización de la provisión de los servicios públicos, el reconocimiento de la autonomía de agencias, el involucramiento de otros actores públicos en la toma de decisiones como en la atención de un servicio —tales como los comités de padres de familia en asuntos escolares.

En general, los *vouchers* representan una estrategia de provisión de servicios públicos bajo algunas condiciones de mercado pero conservando el financiamiento público. Esto se conoce como cuasi-mercado, en donde se introduce competencia entre agencias públicas y/o privadas, además de otorgar libertad a los usuarios de los servicios para que elijan el proveedor que más le convenga. Con este esquema, el objetivo principal que se busca es incentivar una mejor calidad del servicio. A modo de ejemplo, una escuela pública tradicionalmente tenía asegurado

el financiamiento por parte del gobierno, independientemente de si cumplía con algún indicador de desempeño o criterio de competencia —como el número de alumnos o logro de aprendizaje de los estudiantes. En este ejemplo, la producción, provisión y supervisión correspondían a la agencia gubernamental del sector educativo. En contraste, bajo un esquema de vales, las escuelas —que pueden ser públicas o privadas— se asumen como proveedores que compiten por usuarios con el fin de asegurar su financiamiento. En términos prácticos, este instrumento implica una redefinición de las funciones y un posible achicamiento del Estado en tanto actor que otrora tenía el monopolio en la producción y distribución de estos bienes.

El objetivo de este capítulo es presentar los componentes básicos del esquema de *vouchers*. Para ello, se revisan los fundamentos teóricos de este mecanismo utilizado por algunos gobiernos, se analizan brevemente sus aplicaciones en el ámbito internacional, y se presentan algunas reflexiones sobre las ventajas y desventajas de este esquema. El estudio del esquema de vales resulta de gran relevancia debido a que este mecanismo implica un cambio importante en la relación entre ciudadano y gobierno. La transformación de las funciones tradicionales del Estado como proveedor único de los servicios a esquemas de participación conjunta con actores del sector privado está justificado por argumentos de eficiencia y de libertad de elección individual.

Entre las razones que justifican la existencia de estos mecanismos destacan la búsqueda eficiencia, tanto económica —ganar eficiencia a través de un costo menor o un incremento en la calidad del servicio (Blöndal, 2005)— como administrativa (Le Grand, 1991) y organizacional (Dan & Andrews, 2015). Otro de los argumentos es la búsqueda de equidad, al menos en teoría (Le Grand, 1991). En algunos casos, el argumento económico no se limita a los beneficios para el gobierno sino que se extiende al ámbito económico en su conjunto. Por ejemplo, se espera que la introducción de estos esquemas en los países de la Organización de Cooperación para el Desarrollo Económico

(OCDE) resulte en un incremento del valor del dinero en las operaciones de capital (Blöndal, 2005). Relacionado con las cuestiones administrativas, también se ha señalado que los *vouchers* y estrategias similares podrían facilitar relaciones laborales dado que el gobierno abandona el rol de patrón en las relaciones laborales con los empleados de las organizaciones proveedoras (Le Grand, 1991).

A la par de la competencia en la producción, un criterio recurrente en la justificación de un sistema de vales o cupones es la elección individual. Los argumentos presentes en la literatura refieren a las cuestiones éticas hacia los usuarios. El primero, el libertario: la libertad de elección es buena por sí misma y deseable. El segundo, el instrumental: la autonomía individual ante el gobierno, es decir, darle al individuo un trato de respeto en tanto que éste es un agente de deliberación y sus deseos están basados con arreglo a fines (Le Grand, 2011). El tercero y último, el utilitario: el sentido de bienestar (Le Grand, 2011) asegurado tanto por la motivación de los proveedores en proporcionar un servicio (Le Grand, 2011) como por la motivación instrumental (Exley, 2014).

Sin embargo, los sistemas de *vouchers* han enfrentado cuestionamientos importantes, tales como la falta de acompañamiento de un sistema de incentivos adecuado para lograr la competencia entre agencias; las dificultades en la elección del mejor oferente de un servicio ante un número reducido de competidores o asimetrías de información; la posibilidad de problemas de inequidad ante la selección deliberada de un perfil de usuarios por parte de los proveedores, y la falta de supervisión o atención de la calidad del servicio por parte del gobierno. Más adelante se tratarán otros cuestionamientos a este mecanismo.

Así, en este capítulo, se presenta un esquema de *vouchers* como un mecanismo de administración pública y de política pública, sus fundamentos teóricos, así como sus ventajas y desventajas. El capítulo se divide en cuatro apartados. En el primero se plantean los fundamentos teóricos, los supuestos

y las características principales de este esquema de provisión de servicios señalados en la literatura. También, se muestran las diferentes modalidades en que este instrumento de política pública se puede presentar o combinar.

El siguiente apartado hace un recuento de las aplicaciones del *voucher* más sobresalientes a nivel internacional. Si bien este mecanismo se ha implementado frecuentemente en países anglosajones, también ha adquirido difusión en países europeos o de otros continentes. En algunas naciones, como Suecia, los *vouchers* fueron antecedidos por las reformas de descentralización (Alexiadou & Lundahl, 2016). También se incluyen brevemente casos de su uso en algunos países. En términos de política pública se pone énfasis en el ámbito educativo, sector donde este mecanismo ha sido muy recurrente y donde hay mayor evidencia de su impacto.

El tercer apartado presenta una sección de pros y contras del esquema de vales. La motivación de ello es presentar un bosquejo de las condiciones que pueden resultar favorables para su implementación. Se revisan los casos donde este mecanismo no ha funcionado como se esperaba, así como las posibles consecuencias negativas en términos de equidad. Asimismo, derivado de la revisión de casos internacionales y de la literatura, el apartado incluye ciertos aspectos a considerar en términos de diseño e implementación y que podrían facilitar la aplicación de estas herramientas.

El cuarto y último apartado presenta una serie de reflexiones en materia de administración pública y de los criterios que justifican la implementación de los sistemas de vales. Además, se presentan algunas interrogantes que podrían resultar útiles para líneas de investigación futuras.

Definición del instrumento y características básicas

El cuestionamiento al papel del gobierno como un actor eficaz en la producción y provisión de servicios públicos inició a

mediados de la década de los setenta del siglo pasado. Este cuestionamiento estuvo fundamentado por nuevos enfoques de las ciencias sociales, como la nueva elección pública, cuyos representantes consideraban que la administración pública tradicional, además de descansar en supuestos poco realistas, representaba altos costos en materia de eficiencia y no asignaba el protagonismo necesario a los ciudadanos en la elección de los bienes y servicios (Barzelay, 1992; Ostrom, 1989). El fundamento teórico de este enfoque descansaba en la idea que algunos servicios funcionan mejor mediante la separación entre la provisión (cubrir el costo del servicio) y la producción (fabricación) debido a los altos costos en la función de producción en que incurría el Estado, particularmente en términos de la burocracia (Niskanen, 1971; Downs, 1964). El peso de las decisiones burocráticas en el costo de los servicios en Reino Unido dentro del sistema de bienestar fue el diagnóstico previo a la implementación de mecanismos cuasi-mercado.

El corolario de este fundamento implicó que los servicios públicos podían ser proporcionados mediante reformas a la administración pública y la introducción de mecanismos de mercado, de tal manera que se introdujera de manera parcial la lógica del mercado; se promovió la competencia entre proveedores —antes agencias u organizaciones gubernamentales— y se conservó el financiamiento gubernamental. De ahí el nombre de cuasi-mercado. Si bien el financiamiento público se mantiene, éste asume nuevas formas. Las licitaciones, asociaciones público-privadas y los *vouchers* a usuarios son ejemplos de este tipo de mecanismo. De todos ellos, los últimos aseguran la separación entre la compra y provisión de servicios, un rol que tradicionalmente desempañaba el gobierno de manera conjunta (Blöndal, 2005). Además, a diferencia de los otros instrumentos, los *vouchers* incorporan a los usuarios en la elección del proveedor del bien (OCDE, 2005).

Ello no suponía una renuncia del gobierno hacia sus funciones sino una redefinición de éstas: podría limitar su participación en bienes y servicios que le resultaban altamente costoso

producirlos y delegar la provisión, pero no abandonar su responsabilidad en el financiamiento. En términos prácticos, esto implica convertir al Estado en proveedor de fondos (Le Grand, 1991). Sin embargo, estos instrumentos no se reducen a la cuestión monetaria; se esperaba que la provisión se presentara bajo condiciones de eficiencia, claridad de la información, identificación de la demanda efectiva y la posibilidad de elección de consumo por parte de los individuos.

Elementos básicos: Lógica de mercado y participación del gobierno

Un sistema de *vouchers* se caracteriza por una oferta que resulta de la suma de proveedores o empresas productoras e independientes entre ellas y respecto al gobierno, mismas que podrían ser públicas o privadas o ambas. Los hospitales, escuelas, universidades, residencias de ancianos o asociaciones de vivienda podrían convertirse en ejemplo de organizaciones con estas características bajo una lógica de competencia, propia del mercado. Se trata de modificar la estructura de incentivos que asegure una asignación eficiente: el reconocimiento al mérito de los proveedores y el establecimiento de sanciones a los que no responden a los deseos de los usuarios finales.

Por su parte, la demanda está constituida por individuos que eligen libremente al proveedor que podría proporcionarles un mejor servicio. Se espera que la elección de los usuarios sea el criterio que determine el monto del financiamiento o la existencia de la unidad productora del bien o servicio. A la par, también se espera que la competencia por un mayor número de usuarios produzca una mejora en la calidad y precio de los servicios en cuestión. La demanda se ejerce bajo la presencia de restricciones. Primero, el poder adquisitivo de los usuarios no se manifiesta monetariamente, sino en forma de cupones o presupuesto etiquetado. Segundo, los bienes y servicios a adquirir son los indicados por el gobierno; no son vales o cupones con posibilidad de intercambio como ocurre en el mercado de un bien ordinario. En algunos casos, las decisiones de consumo

inmediato lo ejerce un tercero, como un administrador de casos o una autoridad sanitaria (Le Grand, 1991). Estos intermediarios o agentes de casos pueden representar los intereses de los usuarios.

Así, en los *vouchers* se tiene una competencia entre organizaciones públicas y privadas por contratos públicos y consumidores, donde el poder adquisitivo de los usuarios es ejercido mediante vales o cupones. Por tanto, la demanda de los consumidores, la oferta regulada por el gobierno y el financiamiento estatal son los elementos definitorios de este instrumento para la administración pública. Con base en estos elementos, "los sistemas de distribución de *vouchers* se definen como regímenes en los cuales los individuos reciben (pagan o se asignan) los derechos a un bien o servicio que pueden solicitar a un grupo específico de proveedores, que luego son canjeados por dinero o el equivalente ante un organismo de financiamiento" [28] (Cave, 2001).

Como se mencionó arriba, la implementación de este instrumento se ha presentado en el marco de una serie de reformas administrativas cuyo fin ha sido la disminución de la ineficiencia en recursos y la inequidad que supone dotar homogéneamente un servicio a los ciudadanos; es decir, sin diferenciación del producto. Algunas de ellas modifican los aparatos de administración pública a través de la descentralización en la provisión de los servicios u otorgando libertad de elección a los usuarios. Ello explica que en la literatura este mecanismo puede ser analizado desde la Nueva Gestión Pública (NGP) (Alexiadou & Lundahl, 2016), la redefinición del valor público (OCDE, 2015), entre otros enfoques. De hecho, un esquema de *vouchers* presenta los elementos característicos de la NGP tales como la separación entre producción y provisión, competencia y sistema de incentivos (Dunleavy *et al.*, 2006).

Además de los cambios que exige la introducción de este modelo en términos de establecer la oferta y la demanda, también es

[28] Traducción propia.

importante señalar los supuestos de este instrumento. Estos criterios resultan pertinentes al considerar que se trata de bienes y servicios públicos. Asimismo, resultan relevantes para mejorar el rendimiento del servicio en cuestión.

Supuestos necesarios del buen funcionamiento de un sistema de vouchers

A pesar de las justificaciones teóricas para implementar el esquema de vales (mayor eficiencia y libertad de elección), la implementación de éste no produce resultados en el bienestar de forma automática. La introducción de esquemas de cuasi-mercado y de distribución de servicios por medio de vales no asegura que existirán mejores condiciones que en el esquema tradicional en donde el estado mantiene el monopolio de producción de los servicios. Para que un sistema de vales funcione de forma correcta, existen diversos supuestos que deben cumplirse, y sin los cuales se estaría en una situación similar a la tradicional caracterizada por el control de la entrega de servicios por parte de los proveedores y un abandono de la responsabilidad gubernamental, situaciones de inequidad, entre otras.

En primer lugar, se espera racionalidad en el usuario para ejercer la elección de las unidades productivas, es decir, posesión de información sobre la naturaleza del servicio prestado por los proveedores alternativos; capacidad de evaluación de éste de acuerdo al costo y calidad, y elección con base a ello (Blöndal, 2005; Cave, 2001). La elección podría estar sujeta a las características del servicio. Otra dificultad para ejercer una buena elección depende del tipo de bienes; en la mayoría de los casos los servicios y bienes en cuestión no son "bienes de búsqueda" sino "bienes de experiencia". Por ejemplo, el servicio que proporcionan las escuelas sólo se conoce una vez que el estudiante está inscrito y no antes. Un problema mayor, aunado a lo anterior, se presenta cuando el servicio se consume sólo una vez, como una visita al médico. En cualquier caso, los bienes no son intercambiables. En otras palabras, un corto período de consumo por parte del usuario y la no posibilidad

de intercambio dificultan la evaluación del servicio de manera rápida y oportuna por parte de los usuarios. Por tanto, ello podría también dificultar que el ciudadano goce de una calidad en el servicio.

Dado el peso que tienen los usuarios en los servicios, a continuación se señalan los factores principales que determinan la asignación eficiente de los servicios públicos en relación al ejercicio de la elección por parte de los consumidores (véase tabla 7.1).

Tabla 7.1 Factores asociados a la elección individual en la eficiencia de un servicio ofrecido a través de un sistema de *vouchers*

Los factores que promueven el ejercicio de la elección:	**Factores que impiden el ejercicio de la elección del consumidor:**
• Múltiples proveedores • Diferenciación de servicio. • Ausencia de restricciones de racionamiento / capacidad. • Información suficiente y de calidad sobre los servicios disponibles. • Posibilidad que cada bono pueda ser cobrado en contra de una gama de servicios. • Pagos complementarios que contribuyen a la elección de la calidad.	• Pocos proveedores. • Poca variación en el tipo de servicio. • Niveles significativos de las restricciones de racionamiento / capacidad. • Escasez de información sobre la calidad del servicio. • Restricciones severas sobre los servicios que puede financiar el bono. • Prohibición de pagos complementarios.

Fuente: elaboración propia con base en la revisión de literatura.

Un segundo supuesto para el funcionamiento correcto de los vales refiere a la oferta y competencia suficiente entre los productores del servicio para evitar riesgo de monopolios locales (Le Grand, 1991). Esto particularmente tiene sentido cuando hay capacidad de extender la oferta dada la magnitud de la demanda. Sin embargo, este criterio podría no ejecutarse en localidades de baja densidad poblacional donde, por ejemplo, un servicio —como el educativo o la salud— podría ser proporcionado por una sola unidad o proveedor. En cualquier caso, se espera la capacidad de ajuste de la oferta por parte del proveedor.

Un tercer supuesto, el gobierno no sólo no abandona su función de garantizar el bien o servicio puesto en competencia, sino que mantiene la responsabilidad en el seguimiento y supervisión de las condiciones de la oferta y de la demanda. Si el gobierno no hace esto podría poner en riesgo su capacidad de negociación y de autoridad en la regulación del servicio. Por tanto, se espera que éste, en algunos casos, promueva la competencia y que en otros establezca un sistema de incentivos para garantizar una adecuada elección del usuario, por ejemplo, certificando a las organizaciones productoras, estableciendo mínimos de calidad u obligándolas a publicar el valor en ciertos indicadores de desempeño.

Hasta este punto, se han explicado los fundamentos teóricos que respaldan estos esquemas de provisión de servicios y los supuestos para su operación. Pero, ¿cómo se implementa el mecanismo de *vouchers*? La literatura basada en la evidencia empírica señala, al menos, tres modalidades. El primer formato, una modalidad explícita, consiste en un cupón o tarjeta electrónica que el usuario cambia por dinero. El segundo formato es una modalidad implícita, es decir, se paga al proveedor después que el usuario se registra ante el servicio. El tercero implica reembolsar al usuario o pagar al proveedor por el número de personas atendidas (Cave, 2001). En cualquiera de los tres formatos, el uso de los vales está orientado a atender servicios específicos, es decir, el usuario no recibe dinero en efectivo, sino que el gobierno cubre el costo total o una parte de un servicio que requiere.

En general, la estrategia para identificar quién es sujeto del vale varía en relación al servicio, a la presencia de otros mecanismos de compensación, generalidad o condiciones. El valor monetario de este instrumento puede sujetarse a un impuesto diferenciado sobre el ingreso del hogar. Éste puede ser general o focalizado a un sector de la población. También podría diferenciarse al dotar a grupos sociales desfavorecidos de un vale con mayor proporción del costo del servicio. Existe la posibilidad de que un esquema de vales o cupones impongan restricciones estrictas para su canje.

En términos del instrumento, Cave (2001) desarrolló una tipología de *vouchers* que combina los tipos posibles de financiamiento y producción entre el sector privado y el sector público (ver tabla 7.2). Esta tipología resulta útil porque permite ubicar un sistema de vales o cupones a partir del tipo de financiamiento que recibe y del perfil de los proveedores. Esta propuesta presenta seis variantes, ya que el financiamiento totalmente privado nunca puede formar parte de este esquema. Cada uno de los tipos se presentan en una producción ejercida por múltiples proveedores aunque de naturaleza distinta —privado, mixto o público— y todos se presentan con financiamiento público o mixto. Partiendo de la fuente de financiamiento mixto se tienen tres variantes: múltiples proveedores privados (tipo 1), por ejemplo los cupones de comida; múltiples competidores mixtos (públicos como privados) (tipo 2); como ejemplo las guarderías infantiles; múltiples proveedores de régimen público (tipo 3), por ejemplo vales para pagar colegiaturas en las universidades públicas. De acuerdo con el financiamiento público, se tienen los de múltiples proveedores privados (tipo 4), por ejemplo el transporte gratuito en autobús para ciertos grupos; de múltiples proveedores mixtos (tipo 5), por ejemplo vales para capacitación laboral en jóvenes, y de múltiples proveedores públicos (tipo 6), tal como la elección de una escuela que forma parte de un sistema de escuelas públicas.

Tabla 7.2 Tipología de *vouchers* (basado en financiamiento y producción)

	Financiamiento			
Producción		*Privado*	*Mixto*	*Público*
	Privado		Tipo I: vales de comida	Tipo IV: transporte gratuito en autobús
	Mixto		Tipo II: guarderías infantiles	Tipo V: vales para capacitación laboral en jóvenes
	Público		Tipo III colegiaturas en universidades públicas	Tipo VI: elección de una escuela

Fuente: elaboración propia con base en Cave (2001).

En resumen, un esquema de *vouchers* como mecanismo de cuasimercado para proveer servicios, se caracteriza por los siguientes elementos: competencia en la oferta, definición de la demanda e intervención del gobierno en el financiamiento y —en su caso— garante de la existencia y funcionamiento de las dos primeras partes. Los tres elementos bajo el criterio del logro de una eficiencia económica y administrativa, y de garantizar la libertad de elección por parte de los usuarios. Dados los posibles efectos que podría generar —más adelante descritos— y a la falta de capacidad instalada, el gobierno no abandona su supervisión; éste asume un papel de supervisor de servicios, limitando el financiamiento a ciertos proveedores. Por ejemplo en el ámbito educativo, las escuelas con malos resultados pueden ser sancionadas por el gobierno a través del financiamiento y, por tanto, verse limitadas de un recurso que podría provocar el cierre del plantel. Los ejemplos no se reducen al campo educativo; las aplicaciones se extienden a los sectores de salud, capacitación laboral, guarderías, entre otros.

Una evaluación del impacto de un servicio bajo este mecanismo requiere identificar el esquema o estructura de los vales, controlar el efecto de la interacción de mercados locales del servicio y revisar los mecanismos que aseguran la calidad. Bajo los supuestos mencionados, la introducción de este mecanismo representa una oportunidad para conocer las necesidades y preferencias de los consumidores (Colin, 2005) y de materializarlas en decisiones públicas (Le Grand, 2011, Exley, 2014). En efecto, éste logra incorporar las opiniones de los ciudadanos aunque quienes asignan mayor valor a la elección no son principalmente los usuarios que tienen que hacer uso del servicio (Exley, 2014). En la teoría y en la práctica, también permite orientar las funciones del gobierno a resultados y no a los insumos (Colin, 2005).

Aplicaciones del instrumento en la experiencia internacional

Este apartado presenta algunas aplicaciones de los esquemas de *vouchers* en el ámbito de política pública en diversos países. Si

bien, el uso de vales se presentó primero en países como Reino Unido (R. U.), Chile, Nueva Zelanda y Australia, así como en algunos estados y ciudades de Estados Unidos (E.U.A.) —tales como Milwaukee, Cleveland y Florida—, recientemente, también es posible encontrarlo en casos de países europeos y de América Latina. En la tabla 7.3 se presentan algunos ejemplos del uso de este instrumento.

Tabla 7.3 Utilización de los *vouchers* por país y tipo de servicio

Ámbito	**Países representativos**	**Ejemplo**
Salud	E.U.A.	Sistemas Medicare y Medicaid / se elige el médico
Vivienda social	E.U.A.	Prestación de asistencia para vivienda de bajos ingresos: participación en el mercado de la vivienda desde 1970 a través de los vales de la "*Section 8*"
	Nueva Zelanda	La iniciativa "*accommodation supplement*" inició en 1993 (OCDE, 2005).
Educación primaria y secundaria	Holanda:	De amplio uso, incluye escuelas públicas como privadas
	Suecia:	De uso reducido, enfocado a la atención de grupos socio-demográficos específicos
	E.U.A.	Escuelas autónomas, operan con fondos públicos y atienden principalmente a grupos desfavorecidos
	Chile	Presente para escuelas urbanas, pueden ser públicas o privadas
Cuidado infantil	Australia, Holanda	Guarderías
	Canadá, Alemania, Reino Unido y E.U.A.:	Incentivos laborales
Cuidado de personas en edad adulta	Alemania, R.U., E.U.A.	Casa hogar: ejemplo de un esquema de *vouchers* implícito
	Francia	Casa de la familia: ejemplo de un sistema de *vouchers* explícito
Atención social	E.U.A.	*United States food stamps programme*

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura.

Una de las áreas con mayores aplicaciones es el campo educativo donde abundan los ejemplos de utilización de este instrumento tanto a pequeña escala (Colombia, India o partes de E.U.A.) como a gran escala (Chile, Dinamarca, Holanda, Nueva Zelanda y Suecia) (Ebble *et al.* 2015). En este ámbito los resultados de su impacto han sido también muy documentados, en algunos casos con miras a sistematizar las evaluaciones de ciertos efectos, particularmente en el logro educativo (Howell *et al.,* 2002, Levin, 2002). Por ejemplo, en Chile se ha buscado medir el impacto de la implementación de este mecanismo de provisión en diferentes indicadores escolares, como el logro de aprendizaje en los estudiantes (Neilson, 2013; Correa *et al.*, 2014; Feigenberg, 2015). En E.U.A. a través de una serie de experimentos se evaluó el perfil de los usuarios de los vouchers, el *skimming effec*t, entre otras situaciones (Howell et al., 2002). En términos generales, en un sistema de escuelas públicas de nivel básico y financiadas públicamente —tal como ocurrió en Reino Unido con la *Education Reform Act* (Ley de Reforma de la Educación)— se transita de una situación en la cual el sistema de servicios educativos es ofrecido por parte del Estado bajo un criterio estándar, por ejemplo, la asignación de la escuela depende de la proximidad geográfica, a otro donde se considera la libertad de elección del consumidor del servicio.

Otro de los ámbitos de política pública con una implementación recurrente de *vouchers* es el cuidado infantil. Warner & Gradus (2011) estudian tres programas implementados en E.U.A., Australia y Países Bajos. El objetivo de estos sistemas ha sido incorporar la participación de la mujer en el mercado laboral en un empleo de salario bajo y donde los padres no podían costear el cuidado infantil. Este sistema funciona como una estrategia para elegir al proveedor del servicio. Estos autores encontraron para los países estudiados que la implementación de un programa de esta naturaleza en el campo del cuidado infantil tiene un impacto positivo en el reacomodo de la demanda efectiva generado por distintos niveles de subsidio y en relativa ausencia de fuentes de sustitución del servicio (cuidado informal, escuelas previas al preescolar, entre otras).

Esto a su vez impacta la oferta provocando variaciones en la misma y en la calidad. Asimismo, encontraron que un buen funcionamiento de los vales se presentó en ausencia de la focalización poblacional.

Adicionalmente, también se pueden encontrar ejemplos de implementación en el campo de la salud en países como E.U. A. y Dinamarca (Larsen & Stone, 2015). El antecedente de éstos se encuentra en la revisión de *National Health Service* en 1988 en Reino Unido, que permitió que los hospitales pudieran salir del control de la autoridad sanitaria (Cave, 2001). Cabe señalar, en el caso del sistema de E. U. A., llamado Medicare, fue diseñado para resolver problemas de selección de riesgo y de *cream-skimming* presentes en los sistemas de seguros.

También abundan ejemplos en los ámbitos como la vivienda pública, atención social y capacitación juvenil para el trabajo en algunos países como Alemania (Kemmerling & Bruttel, 2005). En materia de la vivienda, en E.U.A. desde 1970 opera un programa diseñado bajo este mecanismo, "*section 8 housing voucher program"*, en donde los vales funcionan a nivel local pero con financiamiento federal. El objetivo de este programa es subsidiar una proporción de la renta se ha cumplido al lograr generar beneficios netos positivos (Carlson *et al.*, 2010). En este rubro, resalta el caso del Reino Unido, donde los *vouchers* están fundamentados en reformas administrativas como la *Housing Act* en 1988 y la *Housing and Local Government Act* en 1989. Asimismo, este país en el mismo año a través de un documento conocido como *White Paper* permitió el diseño de un paquete de atención social para el cliente que funciona con vales (Cave, 2001).

Aprendizajes

Este apartado se presenta como una síntesis de la evidencia empírica sobre los resultados de la implementación de *vouchers*, y se señalan las ventajas y desventajas en términos de

bienestar, los retos que supone para la administración pública, y los posibles riesgos para el usuario. Asimismo, se presentan recomendaciones en materia de diseño e implementación que podrían disminuir el impacto negativo de los problemas ocasionados al poner en práctica esquemas de vales.

La toma de decisiones en el ámbito de la administración pública exige disponer de evidencia empírica sobre el funcionamiento de una política pública, programa o acción pública. En general, la evidencia empírica señala que los efectos de los programas de *vouchers* no son contundentes en relación a mejoras en la calidad, sino que dependen del área de política pública (OCDE, 2005), el nivel de gobierno, su escala, el diseño institucional y la configuración económica (Epple *et al.*, 2015), así como de la fuente de sostenimiento (impuestos, créditos o fundaciones privadas). Por ejemplo, para el ámbito educativo la evidencia de impactos ha mostrado ser mixta (Epple *et al.*, 2015).

Dificultades y riesgos

En la experiencia internacional se han observado dificultades y riesgos en la implementación de un esquema de *vouchers*. En términos generales, las dificultades y riesgos se presentan en relación a la actuación de los usuarios, proveedores y gobierno. De esta manera, existe el riesgo de producirse algunas fallas de mercado como fallas de información y monopolios, y en términos de gobierno un riesgo de situaciones de inequidad, falta de rendición de cuentas y de gasto público (ver tabla 7.4).

Tabla 7.4 Dificultades y riesgos de la implementación de un esquema de *vouchers*

Usuarios	Proveedores	Gobierno
• Fallas de información (bienes de experiencia)	• Consolidación de monopolios. • Selección adversa que genera un *cream-skimming effect* (inequidad) (Colin, 2005, Dan & Andrews, 2015). • Estructura uniforme de pago	• Pérdida de control en los servicios (sin que implique eficiencia) o de negociación. • Rendición de cuentas (Besley & Ghatak, 2003). • Mayor gasto público (Le Grand, 1991, Blöndal, 2005). • Costos administrativos (Vancoppenolle, Sætren & Hupe, 2015).

Fuente: Elaboración propia con base en la revisión de literatura

En relación con los usuarios, se espera que los consumidores tengan la capacidad para evaluar opciones dada su racionalidad individual. Sin embargo, una de las principales fallas en este mecanismo de cuasimercado son las asimetrías de información; los consumidores pueden no tener los conocimientos ni los criterios adecuados para evaluar a los proveedores y, por tanto, no podrían tomar una decisión óptima. Ante la incapacidad de los usuarios para evaluar los servicios que ofrecen los proveedores, se espera que, al menos, consideren las señales que envía el mercado; por ejemplo, la magnitud de atención o la calificación que recibe una guardería, escuela, hospital u otra unidad productora. Esto contribuiría a ayudar al usuario a elegir el proveedor que le proporcione el mejor servicio.

Dado que el objetivo en las organizaciones proveedoras es promover la competencia, ésta ha podido alcanzarse en escenarios con múltiples proveedores, un marco institucional que incentiva la diferenciación de servicios complementarios y una competencia por usuarios. Sin embargo, este escenario podría no presentarse ante la presencia de un monopolio, o la consolidación del poder de discreción en un solo productor

que resulte más favorecido por la elección de los usuarios o los agentes de caso.

En términos de equidad, la literatura señala que hay riesgos de falta de cumplimiento de este valor público. De hecho, ésta reconoce que uno de los problemas recurrentes por parte de los proveedores es la selección adversa. Las empresas ofertantes del servicio pueden elegir a los usuarios dependiendo de los perfiles sociodemográficos que les aseguren alcanzar el indicador ligado a su financiamiento o directamente de la disponibilidad de pago de estos. En múltiples casos, ello genera un fenómeno de discriminación conocido como *cream-skimming effect*; es decir los productores podrían atender de manera racional a los clientes que les permitirían el cumplimiento de sus metas ligadas al financiamiento público (Blöndal, 2005, Le Grand, 2011, Dan & Andrews, 2015). Por ejemplo, las escuelas podrían atender a estudiantes con cierto perfil demográfico y escolar que les asegurara posicionarse mejor frente a sus competidoras, por ejemplo, alumnos con mayor capital cultural o con mayor disponibilidad de pago para adquirir otros servicios que ofrece en sus instalaciones (Cave, 2001). Howell *et al.* (2002) encontraron evidencia empírica al respecto para escuelas de E.U.A.

Si bien la búsqueda de equidad es un criterio que justifica la implementación de este mecanismo, sin embargo también ha sido un criterio que ha recibido mayor atención por autores, principalmente por la posible actuación de los proveedores en el diseño de los sistemas que podrían generar situaciones de inequidad (Colin, 2005, Dan & Andrews, 2015). No obstante, en materia de mecanismos de cuasimercados (*vouchers* y *outsourcing*) no hay evidencia suficiente para afirmar que ha existido una reducción general de la equidad entre los grupos de usuarios. Sin embargo, sí han ocurrido afectaciones a grupos específicos a partir de un cierto umbral, por ejemplo, a personas menos educadas (Jilke, 2014, citado en Dan & Andrews, 2015). También se observó una segregación entre estudiantes en las escuelas de Suecia que utilizaron el esquema de vales, por ejemplo, entre hijos de nativos e inmigrantes o entre hijos de padres con alta escolaridad y con baja. (Böhlmark *et al*, 2015).

Una situación de inequidad puede agravarse ante un sistema con una estructura de pago uniforme que no permita diferenciar el costo por usuario; ante una prohibición explícita por parte del gobierno para elegir un pago complementario al servicio por parte de los usuarios. Ello puede conducir a incentivos perversos (Blöndal, 2005). Sin embargo, la capacidad de pago también puede contribuir a una diferenciación acentuada en la provisión del servicio.

Uno de los principales riesgos en la implementación de mecanismos de cuasi-mercado señalados en la literatura, es la presencia de un *trade-off* entre eficiencia y equidad. Este *trade-off* se plantea como una consecuencia indeseada pero esperada dado que uno de los argumentos de la presencia del Estado es la resolución de fallas de mercado en algunos sectores como la educación o la salud donde en ciertos países y grupos poblacionales existen problemas en el acceso a los servicios educativos o de salud. Sin embargo, la revisión de estudios sobre los efectos de estos mecanismos no es contundente. Para ilustrar, en una revisión de 20 casos europeos sobre la implementación de *vouchers* en los sistemas de salud, Dan & Andrews (2015) no encontraron una dirección opuesta entre eficiencia y equidad en la provisión de servicios; en ambos casos los efectos fueron pequeños y evolucionaron en la misma dirección.

Por parte del gobierno, éste podría incrementar la eficiencia administrativa y económica, aunque la evidencia empírica no es contundente. Sin embargo, en relación con su capacidad de autoridad sobre el funcionamiento del servicio sí hay escenarios que merecen atenderse. El gobierno podría perder autoridad en el control de los servicios concedidos al mercado. En términos para la administración pública, éste podría disminuir su intervención sin que ello implique un incremento en la eficiencia. Por ejemplo, éste podría perder capacidad de negociación con los proveedores dado un escenario de desconocimiento o desatención a lo largo del tiempo. La literatura también señala como un riesgo la falta de rendición de cuentas (Besley & Ghatak, 2003). Esta falta de rendición de

cuentas también podría producirse si los proveedores privados —sin las mismas responsabilidades públicas— no la procuran o no están comprometidos con la transparencia de su relación con el financiamiento gubernamental, o en su caso que el ejercicio de selectividad de clientes no disponga de acceso a los mecanismos de reparación para los ciudadanos. Esto cobra mayor relevancia dado que los proveedores prestan servicios a nombre del gobierno.

Se ha señalado también que los vales han generado un mayor gasto público en algunos países (Le Grand, 1991, Blöndal, 2005) y costos administrativos al incorporar organizaciones intermediarias (Vancoppenolle, Saetren & Hupe, 2015). Por ejemplo, en un programa de guarderías infantiles, además de aumentar el gasto al promover la incorporación de nuevos proveedores, también incrementan los costos burocráticos con la creación de agencias certificadoras de la calidad del servicio.

En términos teóricos, existe el riesgo de disminuir la preocupación social por la calidad en ciertos servicios —tal como el cuidado infantil. La calidad puede disminuir ante asimetrías de información o falta de regulación o control de calidad por parte del gobierno (Warner & Gratus, 2011). Aunque la disminución de la calidad del servicio también podría ser generada por una baja atención o supervisión del gobierno a lo largo del tiempo (Blöndal, 2005).

Lecciones aprendidas de la experiencia internacional

En términos de lecciones aprendidas de la implementación de esta estrategia, la evidencia se presenta en dos rubros: diseño e implementación. En materia de diseño, el contexto importa en tanto marco institucional y organizacional previo a la entrada del mecanismo. Para asegurar la oferta se recomienda que existan múltiples proveedores de servicios con capacidad de competir por clientes y que tengan capacidad de reacción (Dan & Andrews, 2015). En caso contrario, ante la presencia de una sola escuela, un solo hospital o un solo médico es necesario

optar por otro mecanismo complementario (Blöndal, 2005), como el otorgar, además del *voucher*, apoyo para facilitar el traslado de una localidad a otra. A propósito, el diseño de un bono positivamente discriminatorio podría contribuir a la equidad (Le Grand, 1991, Cave, 2001). A la par se requiere revisar las condiciones existentes, particularmente detectar posibles barreras en el servicio. Si bien, este mecanismo representa un medio eficaz para incrementar la demanda, el diseño tendría que ser cuidadoso con las características de la oferta específicamente en bienes donde los usuarios no eligen sino solo al intermediario o donde la responsabilidad recae en un actor distinto como en los padres de los infantes usuarios de las guarderías.

Como parte del diseño, en algunos casos se sugiere ejecutar un análisis tipo "*forward and backward mapping*" (véase Elmore, 1979) con el fin de identificar los incentivos de las organizaciones participantes (Vancoppenolle, Sætren & Hupe, 2015), la complejidad inter-organizacional, la calificación de los proveedores para ejercer una tarea —como el cuidado infantil—, y las necesidades y las demandas de los usuarios finales. Dadas las implicaciones sociales de una intervención en la organización comunitaria, se requiere atender las disposiciones legales, comunitarias y la participación de otros actores —como los empleadores en el servicio de cuidado infantil. Un buen diseño acorde al contexto y al ámbito de política pública puede reducir los problemas en la implementación (OCDE, 2005).

En términos de equidad, se podría optar por otorgar incentivos o apoyos sin fines de lucro a grupos sociales en desventaja socioeconómica (Warner & Gratus, 2011) o donde por la naturaleza del bien —como en localidades rurales— no hay posibilidad para economías de escala, es decir, que la demanda no se corresponda con la oferta.

Una implementación adecuada necesita un modelo integrado y parsimonioso (Vancoppenolle, Sætren & Hupe, 2015); cierto grado de flexibilidad, por ejemplo para complementar un sis-

tema de *vouchers* con otros subsidios en situaciones particulares (Le Grand, 1991). Esta misma sugerencia aplica ante una situación de inequidad por condiciones económicas bajo la cual se recomienda otorgar a un estudiante un vale educativo con uno de transporte. El gobierno es el actor encargado de asegurar un buen funcionamiento con el fin de mejorar la toma informada de decisiones y la competencia. Por tanto, se espera que éste esté atento al desempeño de la oferta y la demanda. A modo de ejemplo, ante fallas de información, éste actuaría certificando a los proveedores, estableciendo criterios de calidad en el servicio (Warner & Gratus, 2011) o guiando a los usuarios a través de un administrador de casos (Blöndal, 2005), como un médico de cabecera o alguna autoridad sanitaria (Le Grand, 1991). Algunos problemas se resuelven proporcionando más información; por ejemplo, obligar a las escuelas a publicar sus resultados de pruebas. En servicios con alta demanda, se pueden establecer criterios de asignación para los usuarios —tales como nivel de urgencia, el que llega primero, azar, entre otros (Cave, 2001).

Conclusión

En resumen, los sistemas de *vouchers* representan un reto al rol tradicional del gobierno como productor y proveedor de servicios, ya que transfiere algunas de las funciones al mercado. En este tipo de esquema de cuasi-mercado, se incorporan las preferencias individuales de los usuarios en la elección del proveedor del bien o servicio, privilegiando valores como la elección, la equidad y la competencia. La apuesta al implementar un esquema de vales es mejorar la eficiencia administrativa y de entrega del servicio público. Sin embargo, el esquema de *vouchers* no siempre resulta en mejoras al servicio que reciben los ciudadanos, ni reduce necesariamente el gasto del gobierno. Para asegurar su correcto funcionamiento, deben cumplirse supuestos fundamentales como la racionalidad del individuo que elige las mejores decisiones para su bienestar, y una competencia eficaz entre los proveedores.

Si bien la eficiencia económica y administrativa son los criterios más recurrentes para su diseño, es importante mencionar que existen riesgos en la implementación de esquemas de vales, principalmente en términos de equidad y de la creación del mercado del servicio público (Colin, 2005). Un actor con capacidad de reducir las consecuencias negativas es el gobierno, aunque la participación debe procurar respetar la lógica del mecanismo cuasimercado. En otro caso, no se estaría ante un sistema de *vouchers*. Por tanto, es importante que su diseño sea cuidadoso, que responda al contexto particular del ámbito de política pública y del marco institucional, y que represente la mejor respuesta o intervención para un problema público. Cabe recordar, un esquema de vouchers es un mecanismo causal sustentado en la libre competencia entre proveedores como medio de mejora del el bienestar de los usuarios o familias a partir de la elección de mejores costos y calidad en el servicio.

Es importante resaltar que la implementación de un esquema de vales o cupones no se da en el vacío; ésta requiere de un marco institucional y organizacional que facilite la implementación y que asigne incentivos para la libre competencia y la mejora de los servicios. Discutir la implementación de un sistema de *vouchers* implica atender el debate de la eficiencia en relación a los costos de producción del bien. Es decir, proporcionar argumentos de la reducción de los costos en menor carga fiscal y posibilidad de introducir más servicios.

En el caso de los proveedores, se ha señalado que la competencia entre éstos implica la creación de una infraestructura, el costeo de la actividades de mercado, facturación de compras o, en su caso, de firma, revisión y supervisión de contratos como costos políticos. No obstante, en caso de países o regiones con grandes retos para crear la competencia, queda pendiente discutir si los costos de crear el mercado deberían ser asumidos por el gobierno o deben ser incorporados al costo del servicio. Existe el riesgo de que la preocupación por la reducción de los costos de producción de un bien pueda generar una lógica perversa sobre la calidad y cantidad en los insumos.

Un último supuesto es que el gobierno no renuncie a su responsabilidad de cuidar la relación de oferta y demanda, particularmente por las inminentes fallas de mercado y la disolución de responsabilidades en procesos como la rendición de cuentas. Si el gobierno se deslinda de su responsabilidad como regulador del esquema de cuasi-mercado, es muy probable que el esquema de vales fracase en sus objetivos.

En el estudio de los sistemas de *vouchers* permanecen interrogantes en relación con las medidas adecuadas para medir el éxito (Greener & Powell, 2009), por ejemplo en términos de incrementar la eficiencia, lograr la competencia o crear un mercado del servicio público. Aunque como en toda política pública, evaluar una acción gubernamental o programa público requiere un proceso de planeación previa y el diseño de indicadores en los cuales esperar una variación. En general, la revisión de las aplicaciones indica que este instrumento se utiliza en muchos sectores tales como educación, vivienda, cuidado infantil, entre otros, y que en general sí ha existido una mejora en términos de la eficiencia. Sin embargo, la ausencia de metodologías comunes para estos programas, no permite concluir si siempre logra los beneficios e impactos esperados: mayor competencia, reducción de precios, información accesible, reducción de los costos de transacción (Grand & Bartlett, 1993, citados por Warger & Gratus, 2011). Aunque hay evaluaciones de impacto relacionadas con los *vouchers*, no hay una medición en relación con el efecto en la mejora del servicio, la reducción del gasto público u otros indicadores que resultan relevantes para la toma de decisiones públicas.

Aunque este mecanismo sea conocido en la literatura de reformas del Estado, son pocos los países quienes los aplican. Esta reducción en su uso se asocia a que los tomadores de decisiones implementan estas estrategias considerando múltiples variables y no sólo la búsqueda de eficiencia tales como las restricciones políticas o las cuestiones de inequidad que podría generar o reproducir entre usuarios como entre proveedores. Ello supone mayor cautela en la generalización de los resultados.

Así, un buen funcionamiento del esquema de *vouchers* requiere de un análisis completo sobre el cumplimiento de sus supuestos, con base en el cual se deben definir qué cambios necesitan hacerse en la legislación y la estructura de mercado antes de diseñar e implementar el esquema. Cabe señalar, que la introducción de este mecanismo debería responder a un análisis de política pública que indique que, en efecto, es el mecanismo causal adecuado para ello. Una adopción de los vales sin considerar las condiciones correctas de cuasimercado necesarias para su funcionamiento podría no sólo no impactar en el bienestar sino que podría incrementar la magnitud de los riesgos. En cualquier caso, lo recomendable es tomar una decisión basada en la evidencia empírica sobre el sector en particular.

Lecturas sugeridas

Blöndal, Jón (2005), "*Market-type Mechanisms and the Provision of Public Services*", Ocde Journal of Budgeting, 5 (1), 79-106.

Cave, Martin (2001), "*Voucher Programmes and their Role in Distributing Public Services*", Ocde Journal of Budgeting, 1 (1), 59-88.

Le Grand, Julian (2011), "*Quasi-Market versus State Provision of Public Services: Some Ethical Considerations*", Public Reason, 3 (2), 80-89.

Warner, Mildred E. y Raymond H. J. M. Gradus (2011), "*The Consequences of Implementing a Child Care Voucher Scheme: Evidence from Australia, the Netherlands and the USA*", Social Policy & Administration, 45 (5), 569-592.

Bibliografía

Alexiadou, N., Lundahl, L. 2016. "*Reforming Swedish education by introduction of quasi- markets and competition*". In H. Gunter, E. Grimaldi, D. Hall, R. Serpieri, (Eds) *New Public Management and the Reform of Education: European Lessons for Policy and Practice*. Pp.66- 80. London & New York: Routledge, Taylor & Francis.

Barzelay, M. (1992). *Breaking through bureaucracy*. University of California Press. California.

Besley Timothy & Maitreesh Ghatak, (2003) "*Incentives, choice, and accountability in the provision of public services*", Oxford Review of Economic Policy, 19 (2), 235-249

Böhlmark, A., H. Holmlundc & M. Lindahl, (2015), School choice and segregation: evidence from Sweden, consultado enero de 2016 en http://www.ifau.se/globalassets/pdf/se/2015/wp2015-08-School-choice-and-segregation.pdf

Carlson, Deven, Robert Haveman, Thomas Kaplan& Barabara Wolfe, *The Benefits and Costs of the Section 8 Housing Subsidy Program: A Framework and First-Year Estimate*s. Institute for Research on Poverty. Discussion Paper no. 1380-10. Disponible en https://www.irp.wisc.edu/publications/dps/pdfs/dp138010.pdf

Colin, Frédéric (2005), "*Public Service Vouchers*", International Review of Administrative Sciences, 71 (1), 19-34.

Correa, Juan A. & Francisco Parro y Loreto Reyes (2014), *The Effects of Vouchers on School Results: Evidence from Chile's Targeted Voucher Program en Journal of Human Capital*, Vol. 8, No. 4 (Winter 2014), pp. 351-398, Publicado por: The University of Chicago Press, DOI: 10.1086/679282

Dan, Sorin y Rhys Andrews (2015), "*Market-Type Mechanisms and Public Services Equity: A Review of Experiences in European Public Services*", Public Organization Review.

Downs, A. (1964), *Inside Bureaucracy*, New York: HarperCollins.

Dunleavy, P., H. Margetts, S. Bastow & J. Tinkler (2006), "New Public Management Is Dead. Long Live Digital-Era Governance", Journal of Public Administration Research and Theory, 16(3): 467-494.

Elmore, R. F., 1979, *Backward mapping: Implementation research and policy decisions*. Political Science Quarterly, 94(4), pp. 601–616. doi:10.2307/2149628

Epple, Dennis, Richard E. Romano y Miguel Urquiola (2015), *School Vouchers: A Survey of the Economics Literature*, NBER Working Paper No. 21523. September 2015

EXLEY, Sonia (2014), "*Are Quasi-markets in Education what the British Public Wants?*", Social Policy and Administration, 48 (1), 24-43.

FEIGENBERG, Benjamin (2015), Priced Out: Aggregate Income Shocks and School Pricing in the Chilean Voucher Market, MIT. http://economics.mit.edu/files/9300

GREENER, Ian y Martin Powell (2009), "*The Other Le Grand? Evaluating the 'Other Invisible Hand' in Welfare Services in England*", Social Policy & Administration, 43 (6), 557–570.

HOWELL, William G. & Patrick J. Wolf, David E. Campbell y Paul E. Peterson (2002), "*School Vouchers and Academic Performance: Results from Three Randomized Field Trials*", Journal of Policy Analysis and Management, 21 (2), 191-217.

KEMMERLING, A. & O. Bruttel (2005), "*New Politics in German Labour Market Policy? The Implications of the Recent Hartz Reforms for the German Welfare State*", WZB Discussion Paper No. 2005-101, Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung, Berlin, February, http://bibliothek.wz-berlin.de/pdf/2005/i05-101.pdf. (consultado en diciembre de 2016)

LARSEN, Lars Thorup & Deborah Stone (2015) *Governing Health Care through Free Choice: Neoliberal Reforms in Denmark and the United States* en Journal of Health Politics, Policy and Law 2015 Volume 40, Number 5: 941-970. DOI: 10.1215/03616878-3161162

LE GRAND, Julian (1991), "*Quasi-markets and social policy*", The Economic Journal, 101, 1256- 1267.

LEVIN (2002), Henry M. "*A Comprehensive Framework for Evaluating Educational Vouchers*", Educational Evaluation and Policy Analysis, 24 (3), 159-174.

NEILSON, Christopher (2013), *Targeted Vouchers, Competition Among Schools, and the Academic Achievement of Poor Students*, mimeo https://economics.sas.upenn.edu/…/Neilson_2013_JMP_current.pdf

NISKANEN, William A. (1971). *Bureaucracy and Representative Government*. Chicago, Aldine Atherton.

OCDE (2005), *Modernising Government: The Way Forward*, Paris: OCDE

OSTROM, V. (1989). *The intellectual crisis in American public administration*. Estados Unidos de América: University of Alabama Press.

VANCOPPENOLLE, Diederik, Harald Sætren y Peter Hupe (2015), "*The Politics of Policy Design and Implementation: A Comparative Study of Two Belgian Service Voucher Programs*", Journal of Comparative Policy Analysis, 17 (2), 157-173.

Innovación en el sector público

José Manuel Heredia

Introducción

La innovación en el sector público es un fenómeno relativamente reciente. Tradicionalmente, el término innovación había estado reservado para temas de manufactura, técnicas de educación, promoción de productos o servicios, y avances tecnológicos, entre otros. La innovación en el gobierno sólo se había utilizado para identificar cambios importantes en temas de representatividad en la toma de decisiones (por ejemplo, la introducción del voto universal), o reformas considerables a una forma de gobierno (por ejemplo, la introducción de la *Magna Carta* o el *Bill of Rights*). Sin embargo, hoy en día la innovación dentro de la administración pública se ha convertido en un tema de creciente popularidad, como el uso de apps en los servicios y el acuñamiento de términos incluyentes para las políticas públicas. Por otra parte, en los discursos de políticos y otros actores públicos, es cada vez más frecuente la utilización del término "innovación" como una parte esencial de una buena administración pública.

Una innovación en el sector público es un cambio novedoso que busca obtener mejores resultados para los usuarios, y que ha sido implementado (OCDE, 2005). Una innovación no necesariamente debe ser "material", sino que puede incluir que los funcionarios públicos adopten una visión diferente sobre las tareas que realiza la organización, y a partir de esto reconsiderar procesos, replantear soluciones y transformar rutinas. Esto ayuda a encontrar soluciones a problemas complejos actuales para los cuales "los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones" (Daglio *et al.*, 2015, p. 2).

Sin embargo, la innovación en el sector público dista de ser una tarea automática e inercial. Tradicionalmente "[l]as organi-

zaciones del sector público están reguladas por una compleja red de leyes, reglamentos y procedimientos", los cuales, aunque bien intencionados para proteger el interés público, "pueden inhibir la capacidad individual y organizativa para innovar" (OCDE, 2016, p. 68). Debido a esto, la innovación debe ser buscada proactivamente, y la administración pública debe cambiar su mentalidad para desarrollar innovaciones propias o para poder adoptarlas de otros sectores.

Este capítulo trata sobre las innovaciones como instrumentos de política pública que pueden resolver problemas complejos por medio de la adopción de cambios novedosos dentro del sector público. En el primer apartado se desarrolla la relación entre el esquema tradicional de gobierno, los problemas que enfrentan las sociedades actuales y las formas en que la innovación puede transformarse en una realidad en el sector público. También se dedica un espacio a la adopción de innovaciones del sector privado en el sector público. En el segundo apartado se presentan algunos ejemplos de innovación a nivel internacional documentados por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y otras organizaciones. En el tercer apartado se presentan tres lecciones aprendidas que pueden ayudar a lograr innovaciones exitosas en el sector público. El capítulo cierra con un apartado de conclusiones.

Causas y características de la innovación en el sector público

Legalismo gubernamental

El gobierno es por naturaleza metódico y legalista (Cyert y March, 1963; Nieto, 2016). Para dar estructura y asegurar un funcionamiento continuo en el tiempo, el Estado recurre a las reglas, las cuales fundamentan y legitiman las actividades de las instituciones públicas y de los funcionarios que laboran en ellas. Estas reglas no solamente "sirven de base para toma de decisiones y la identificación de respuestas estándar a los problemas de organizaciones", sino que además "son el registro histórico de la manera en que las organizaciones públicas han

resuelto sus problemas y alcanzado sus objetivos" (Nieto, 2016, p. 125). Debido a la función básica que tienen las reglas en la administración pública, y la constante creación de nuevas reglas para interpretar, operacionalizar y resolver problemas con las ya existentes, el cambio y la adaptabilidad de las instituciones públicas es lento, y en muchos casos las acciones correctivas son más reactivas que proactivas y "dirigidas a reinstalar el equilibrio prevaleciente anterior" (OCDE, 2016, p. 73).

Así, cualquier cambio en las reglas del gobierno suele tomar tiempo, sobre todo en las democracias. En esta clase de sistema político, cualquier propuesta de reforma debe ser ampliamente debatida, votada, comunicada ampliamente y sólo eventualmente implementada, siguiendo lo previsto en la ley. Cualquier cambio que quiera hacerse, para que sea legítimo, debe apegarse al proceso aceptado por todos los actores del Estado, el cual se encuentra en una constitución o en algún otro documento fundamental para el funcionamiento del gobierno (Hardin, 1989). Los procesos para la aprobación de reformas suelen ser extensos e involucran a numerosos actores que pueden vetarlas. Estos vetos existen para evitar que se aprueben reformas inconvenientes para los grupos representados en las instituciones de decisión o que se violen leyes de mayor jerarquía (Colomer, 2009).

Sin embargo, en años recientes se ha extendido la idea que el Estado debe superar su tradicional legalismo y adoptar estrategias de innovación y adaptación que en el pasado se consideraban como exclusivas del sector privado (OCDE, 2016). En la literatura en la materia, así como en los discursos de los políticos y otros actores públicos, es cada vez más frecuente la utilización del término "innovación" como una parte esencial de una buena administración pública, debido a que "los enfoques tradicionales para abordar los retos de las políticas públicas muchas veces no pueden proporcionar soluciones a los complejos retos a los que se enfrentan hoy los gobiernos" (Daglio *et al.*, 2015, p. 2). Algunos de los retos presentes y futuros identificados en la literatura se describen en la tabla 8.1.

Tabla 8.1 Retos presentes y futuros a enfrentar por los gobiernos relacionados con la innovación

Aumento de la interconexión y la difusión	Las interacciones son cada vez más rápidas y se extienden vertical y horizontalmente a través de los niveles de gobierno; las redes sociales y el internet han reducido los costos de conexión en todos los sectores, sin tener certeza sobre los alcances y riesgos que conllevan
Aumento de la complejidad	Los nuevos retos que los gobiernos están llamados a afrontar hoy en día son cada vez más complejos y multifacéticos. Por ejemplo, el cambio climático, el crimen internacional, las transacciones financieras internacionales en línea, etc.
Mayor gobernanza	Los ciudadanos exigen en cualquier decisión de políticas públicas una mayor rendición de cuentas, una negociación con los afectados, una consulta extensiva, etc. Por otra parte, las fronteras internacionales se han desvanecido y cada vez hay más participación de actores sub-nacionales en las decisiones de política de otros países.
Reducción de confianza en el gobierno	Mucho antes de la crisis financiera y económica de 2008, las instituciones públicas en general han experimentado una disminución constante de la confianza. Hoy en día existe poca confianza en las políticas gubernamentales de largo plazo.
Más demandas ciudadanas	Los ciudadanos demandan mejores soluciones y servicios públicos más individualizados, pero estas exigencias no pueden ser satisfechas solamente gastando más dinero público.
Crecientes cambios sociodemográficos	La pirámide generacional ha cambiado y se han incrementado los costos de los servicios públicos. Existe también una mayor migración (interna y externa) y urbanización que requieren de nueva infraestructura y la ampliación de la atención del Estado.

Fuentes: Dussauge, 2015; Allio, 2014; Sørensen & Torfing, 2012.

Frente a estos cambios sociales, culturales, económicos y tecnológicos, el gobierno y la administración pública se ven obligados a buscar soluciones eficientes, eficaces, legítimas y factibles que respondan de forma dinámica y democrática a las

necesidades de los ciudadanos. Hoy como nunca, parece no ser suficiente reformar las leyes para crear soluciones legalistas a los problemas, sino que es necesario buscar nuevas formas de hacer las cosas. Así, la innovación se ha convertido en un instrumento preferido para encontrar nuevas soluciones a los problemas complejos actuales.

Innovaciones como instrumentos para la resolución de problemas: definición y características

La literatura en la materia ha adoptado una amplia variedad de definiciones para el término "innovación". Para algunos autores, una innovación significa lo mismo que un cambio (*change*) o una mejora (*improvement*), mientras que, para otros autores, el término innovación debe reservarse solamente para transformaciones importantes y más significativas que un simple cambio (ver tabla 8.2). En consecuencia, no existe un consenso sobre qué cosas pueden considerarse innovaciones y cuáles no. Por ejemplo, una nueva ruta de autobús es considerada por algunos como una innovación (Bartlett & Dibben, 2002), mientras que para otros, solamente desarrollos mayores—muchas veces ligados a avances tecnológicos, aunque no de forma exclusiva—pueden obtener tal nombre, como es el desarrollo de una app que facilita a mujeres embarazadas enviar información al sistema de salud (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015) o la modernización en internet de las plataformas de educación a distancia (Borins, 2014).

Tabla 8.2. La relación del término innovación con los términos de cambio y mejora

Innovación es igual que un cambio o mejora	Innovación es mayor que un cambio o mejora
• Una innovación es la introducción de **una nueva idea, método o dispositivo en una unidad social** (Merritt and Merritt, 1985) • Invención es el proceso por el cual se crea o desarrolla una nueva idea, la innovación es **el proceso de adopción de una idea existente** (Rogers and Kim, 1985) • La innovación en el sector público es **un cambio de comportamiento** (Halvorsen et al., 2005) • La innovación exitosa es la **creación e implementación de nuevos procesos, productos, servicios y métodos de entrega** que se traducen en mejoras significativas en los resultados de eficiencia, eficacia o calidad (Mulgan and Albury, 2003)	• La innovación no debe ser simplemente otra palabra para el cambio o mejora [...]. Para ser considerado como una innovación, **un cambio debe ser una transformación original, disruptiva, y fundamental de las tareas fundamentales de una organización** (Behn, 1997) • La innovación se define correctamente como **una transformación original, disruptiva y fundamental de las tareas fundamentales de una organización**. La innovación cambia las estructuras profundas y las cambia de forma permanente (Lynn, 1997) • Las innovaciones reales son aquellas que **alteran las tareas básicas**; la mayoría de los cambios sólo suman o alteran tareas periféricas (James Q. Wilson, 1989)

Fuente: Elaboración propia con base en Gow (2014) y Kattel *et al.* (2013)

Una definición concreta y que rescata muchos de los elementos mencionados arriba es la definición propuesta por la OCDE (2005), de acuerdo con la cual una innovación debe tener tres elementos esenciales para ser considerada como tal: debe ser novedosa, debe de buscar mejores resultados para el público, y debe ser implementada en la organización. Por su parsimonia y fácil operacionalización, este capítulo toma como base la definición de la OCDE, la cual se coloca a la mitad del debate descrito en la tabla 8.2. Así, un cambio, por pequeño que éste sea, puede ser considerado una innovación siempre y cuando cumpla con los tres elementos básicos y pueda diferenciarlo de

aquellos cambios que no son novedosos (por ejemplo, instalar más ventanillas en una oficina), no buscan mejores resultados para el público (por ejemplo, cambiar el proveedor de un servicio interno de la oficina) o no son implementados (por ejemplo, la redacción de un nuevo manual de procedimientos a ser discutido en el futuro).

El primer elemento de la definición de la OCDE, es que *toda innovación debe contener algún grado de novedad* (p. 57). Es decir, la innovación debe introducir un nuevo enfoque sobre cómo y por qué se realiza una tarea dentro de la organización. Esto significa que no basta con corregir o perfeccionar algún proceso ya existente, sino necesariamente debe de adoptarse una nueva perspectiva sobre cómo esa tarea embona dentro del objetivo general de la organización pública. Al tomar una visión diferente sobre las tareas que realiza la organización, se pueden reconsiderar procesos, replantear soluciones, transformar rutinas, etc. Gracias a esto, muchas veces las innovaciones se materializan en la eliminación de tareas redundantes dentro de la oficina, algo que sería complicado detectar si no se modifica de inicio el enfoque desde el cual se mira a la organización.

En segundo lugar, *toda innovación debe tener como objetivo la obtención de mejores resultados para el público* (pp. 105 y ss.). Para que un plan de innovación sea considerado como tal, debe establecer claramente cómo los cambios propuestos mejorarán la atención que reciben los usuarios de la oficina pública. Es decir, no es válido modificar tareas o procesos si no existe certeza sobre el impacto positivo que se obtendrá en los resultados que recibe el público. Por esta razón, es importante que todo plan de innovación tenga base en indicadores y estadísticas que muestren claramente la situación actual, y la situación esperada después de implementar la innovación.

Finalmente, *toda innovación debe ser implementada dentro de la organización* (p. 29). Un plan de innovación que considere modificaciones importantes a las tareas y procesos que realiza la oficina, solamente puede ser considerado como una

innovación si realmente se efectúa. Mientras esto no suceda, el plan sólo forma parte de un proyecto *potencial* para innovar—una parte importante, pero que no se traduce automáticamente en beneficios para la organización. Por esta razón, la fase de investigación y desarrollo (*research and development*) sobre cómo se puede llevar a cabo una innovación dentro de la oficina pública, no puede nunca considerarse como una innovación en sí misma. En resumen, una innovación en el sector público es un cambio novedoso, que busca obtener mejores resultados para los usuarios, y que ha sido implementado.

La innovación puede tener diferentes objetivos particulares, los cuales, de acuerdo con la definición elegida, siempre deben apuntar a mejorar en última instancia a los resultados que recibe el público. Por ejemplo, las innovaciones pueden aumentar la eficacia o la eficiencia en el servicio; pueden buscar nuevas formas de resolver problemas sociales particulares, por ejemplo, hacer frente al exceso de peso por medio de *nudges*[29]; pueden aumentar la satisfacción del ciudadano por medio de la adopción de nuevas herramientas tecnológicas; pueden buscar formas novedosas para involucrar a diferentes grupos de ciudadanos en la toma de decisiones públicas; pueden incentivar la participación de socios privados en temas donde tradicionalmente la responsabilidad era exclusivamente pública, entre otros.

Operativamente, estos objetivos particulares deben materializarse en cambios concretos dentro de la organización pública. Es necesario desligar la idea que una innovación necesariamente significa un cambio tecnológico o informático disruptivo, pues las innovaciones también

> pueden centrarse en cambiar los servicios o las estrategias del sector público, ya sea por medio de nuevas conceptualizaciones o aproximaciones de los líderes públicos, ya con la participación de actores sociales en procesos de cocreación y codiseño (Dussauge, 2015, p. 284).

[29] *Véase* capítulo "Nudging".

Las innovaciones pueden traducirse en modificaciones de los procesos de trabajo, en la tecnología que se utiliza, en los productos que se ofrecen, en la forma de organizar el trabajo, en los métodos de toma de decisión, entre otros. La tabla 8.3 resume algunas de las áreas a las cuales puede dirigirse la innovación en el sector público. Por ejemplo, frente a un crecimiento de quejas entre ciudadanos por el tiempo de espera en la ventanilla para realizar trámites, se puede innovar creando una plataforma de internet en la cual los ciudadanos puedan iniciar su trámite, llenar los formatos necesarios, u obtener una cita para asistir a la oficina. Adicionalmente, se puede innovar organizando una oficina de eficiencia que dé seguimiento a los tiempos por trámite, para detectar y corregir cuellos de botella o eliminar procesos redundantes. Lo principal en la innovación es siempre comenzar adoptando un enfoque diferente para pensar en cambios realmente novedosos.

Tabla 8.3. Áreas a las cuales puede dirigirse la innovación

Área de innovación	**Interés principal**	**Ejemplos**
Innovación de procesos administrativos	Creación de nuevas formas de organización, introducción de nuevos métodos y técnicas de gestión y de nuevos métodos de trabajo	Creación de una ventanilla única para los ciudadanos
Innovación de procesos tecnológicos	Creación o utilización de nuevas tecnologías, introducidas en una organización para el servicio a los usuarios y ciudadanos	Cálculo de impuestos por medio de software
Innovación de productos o servicios	Creación de nuevos servicios públicos o productos	Creación de beneficios para jóvenes con capacidades diferentes
Innovación de gobernanza	Desarrollo de nuevas formas y procesos para hacer frente a problemas sociales específicos	Prácticas para aumentar las capacidades de auto regulación y auto organización de una red

Innovación conceptual	Introducción de nuevos conceptos, marcos de referencia o nuevos paradigmas que ayudan a replantear la naturaleza de problemas específicos, así como sus posibles soluciones	Introducción de un nuevo paradigma (por ejemplo, cambiar la concepción de "discapacitado" a una noción positiva de "capacidades diferentes")

Fuente: Vries, Bekkers & Tummers (2015)

Fuentes para buscar innovaciones para el sector público

Las innovaciones no siempre son fáciles de desarrollar—y menos de implementar—en la administración pública. Como se mencionó al inicio de este apartado, el gobierno es de naturaleza metódica y legalista, y debido a la preponderancia que tienen las reglas en la administración pública, el cambio y la adaptabilidad en las instituciones públicas son lentos y en muchos casos más reactivos que proactivos. En estos contextos de regulación administrativa y burocrática, es raro que surjan por inercia transformaciones novedosas para encontrar mejores resultados para los usuarios y ciudadanos.

Debido a estas dificultades, es necesario buscar activamente la innovación y promover dentro de la administración pública una *mentalidad innovativa* que considere enfoques diferentes para pensar cómo mejorar los procesos y servicios hacia los usuarios. El desarrollo de nuevos proyectos para perfeccionar a las oficinas públicas se puede lograr a través de tres medios o fuentes identificados en la literatura en la materia: la propia oficina, las asociaciones con actores no gubernamentales, y los laboratorios de innovación.

La primera fuente posible de innovación es la propia oficina pública, por ejemplo, incentivando a los empleados para que desarrollen soluciones imaginativas a los problemas que enfrentan día a día (OCDE, 2016). Esta primera opción tiene diversas ventajas. Primero, las personas que trabajarían en las innovaciones ya tienen experiencia de primera mano sobre las causas y posibles soluciones a los problemas de su

oficina. Segundo, el acceso a información y bases de datos para poder desarrollar la innovación y comparar los indicadores de desempeño, es más rápido y genera más confianza que si personal externo pidiera acceso a esas mismas fuentes. Tercero, el gasto en el desarrollo e implementación de la innovación se reduce, pues no hay necesidad de contratar a personal externo que realice estas tareas.

Sin embargo, buscar innovación en la propia oficina pública tiene tres desventajas importantes. La primera es que los funcionarios públicos rara vez tienen tiempo disponible para desarrollar y probar ideas nuevas de innovaciones (Cejudo, Dussauge y Michel, 2015). La segunda desventaja es que para desarrollar innovaciones exitosas se requieren actitudes y aptitudes que no necesariamente tienen todos los funcionarios públicos, por ejemplo, facilidad para desarrollar y dar seguimiento a planes de trabajo; paciencia; tolerancia a la frustración; inventiva e imaginación dinámica, entre otros. Estas aptitudes, sin embargo, pueden desarrollarse por medio de capacitaciones o a través del estudio de manuales en la materia (por ejemplo: Borins, 2014; Allio, 2014). Una última desventaja de buscar innovación en la propia oficina es que no basta con entrenar a los individuos para que tengan la mentalidad (*mindset*) adecuada para la innovación, sino que es necesario modificar toda la estructura de la organización para alinear los incentivos individuales y organizacionales para no truncar los esfuerzos de innovación en cualquiera de sus fases (OCDE, 2016; European Comission, 2013).

Una segunda fuente de innovación desarrollada en la literatura es la formación de asociaciones con actores no gubernamentales, las cuales han tenido un "marcado aumento… a lo largo de la última década" (Borins, 2016). Esto se hace normalmente por medio de una *unidad pública* que mantiene contacto con organizaciones y empresas del sector privado. Esta unidad típicamente realiza una o más de las siguientes funciones (Allio, 2014): provee apoyo técnico y orientación a los entes privados (por ejemplo, impartiendo cursos de capacitación sobre legislación,

proporcionando asistencia para la redacción de contratos, organizando talleres sobre procesos que podrían mejorarse dentro de la administración pública); crea capacidades en los entes privados (por ejemplo, dotando de recursos para que las organizaciones privadas puedan participar en concursos de contratación pública o adquirir herramientas para el desarrollo de innovaciones); promociona la colaboración público-privada por medio de campañas, programas o concursos de innovación; revisa y aprueba acuerdos de asociación público-privadas, para proteger legalmente a las organizaciones que participan en los acuerdos (OCDE, 2016).

La ventaja principal de esta fuente de innovación es la división de tareas, costos y riesgos. Esto permite la realización de proyectos de mayor amplitud y complejidad de los que podría impulsar uno solo de los sectores. Por ejemplo, para el desarrollo de innovaciones en energías limpias o en herramientas de navegación segura en el ciberespacio, el gobierno puede asociarse con un centro de investigación o una empresa especializada en lugar de contratar a personal experto en áreas técnicas que no forman parte de sus funciones principales. Adicionalmente, estas asociaciones con actores no gubernamentales, evitan que la oficina modifique toda su estructura para adecuarla a la mentalidad innovativa que sí se requiere en la primera fuente de innovación mencionada arriba. Esto reduce de forma importante los costos legales y administrativos dentro de la oficina pública. Sin embargo, estas asociaciones tienen tres desventajas importantes. En primer lugar, cualquier organización que participe en una asociación intergubernamental requiere de conocimientos específicos y recursos dedicados para llevar a cabo la administración y monitoreo (OCDE, 2016). Sin el adecuado personal e infraestructura para hacer esto, la asociación puede fracasar en sus objetivos de innovación. En segundo lugar, organizaciones pequeñas “pueden carecer de las habilidades y la capacidad para responder con éxito a las licitaciones” debido a los esquemas de pago que tiene el gobierno, los cuales muchas veces conllevan “riesgos de no pago o pago parcial” (OCDE, 2016, p. 63). Una tercera desventaja es que, como en cualquier

asociación con actores no gubernamentales, siempre existe el riesgo de una inadecuada rendición de cuentas[30].

Finalmente, una tercera fuente posible de innovación son los centros conocidos como *laboratorios de innovación*. Estos laboratorios son una "tercera vía" entre lo público y lo privado, ya que en su mayoría son creados y financiados por el sector público, pero cuentan con autonomía y recursos propios para colaborar libremente con el sector privado. Estas organizaciones son espacios donde "diseñadores, funcionarios públicos y miembros de la comunidad experimentan y proponen soluciones y políticas innovadoras a desafíos y problemas públicos" (Ramírez-Alujas, 2016, p. 174). En la práctica no existe un patrón único de desarrollo y administración de laboratorios, sino que cada uno es diseñado *ad hoc* a los temas y el tipo de actividades que desarrollan. La literatura en la materia ha creado *a posteriori* clasificaciones que identifican los alcances y posibilidades de innovación de los diferentes laboratorios ya establecidos, por ejemplo, por los métodos que utilizan, por el campo en el que trabajan, por el tipo de problemas en los que se centran, por la forma en que funcionan, por su grado de involucramiento con el gobierno, entre otros (Mulgan, 2014). Una forma operativamente fácil de catalogar a los laboratorios es por sus características y actividades principales, a partir de las cuales se pueden identificar cuatro tipos principales (Puttick *et al.*, 2014):

- **Desarrolladores y creadores:** responden a desafíos específicos planteados por alguna oficina pública. Por ejemplo, buscar una solución innovativa para disminuir los accidentes automovilísticos en una zona determinada a petición del departamento de movilidad.
- **Facilitadores:** investigan ideas de empresas del sector privado, de universidades o de otras organizaciones, para estudiar su posible aplicación en el sector público. Por ejemplo, cómo podría integrarse un nuevo esquema de trabajo en las oficinas públicas o la adopción de apps

[30] *Véase* capítulo "Asociaciones público-privadas".

para el seguimiento de becas entregadas a estudiantes de escuelas públicas.
- **Educadores:** proveen asistencia, capacitación y orientación a diferentes sectores para transformar procesos, habilidades y cultura, y dirigirlos a prácticas innovativas. Por ejemplo, ofrecer cursos sobre *Design Thinking* (pensamiento dirigido al diseño) para promover un pensamiento innovativo entre los funcionarios de gobierno.
- **Arquitectos:** se concentran en lograr una transformación de largo plazo, más allá de las intervenciones específicas del momento. Por ejemplo, innovar el sistema de salud futuro por medio de políticas y sistemas complejos para prevenir problemas potenciales del sistema actual.

Los laboratorios se han popularizado en muchos países, ayudando a desarrollar numerosas innovaciones que han mejorado significativamente el servicio que los gobiernos proveen a los ciudadanos (el siguiente apartado se dedica a las experiencias internacionales de innovación, incluyendo los laboratorios).

Advertencias sobre tomar al sector privado como inspiración de la innovación en el sector público, y otras críticas a la innovación

Muchas veces las oficinas públicas o los laboratorios (especialmente los *facilitadores*) buscan innovaciones desarrolladas en el sector privado para aplicarlas al sector público. Por ejemplo, si una app para el celular ha mostrado ser un medio eficiente para recolectar información de los pacientes en un hospital privado, el departamento de salud tal vez quiera aplicar esta misma solución en los hospitales públicos. Buscar innovaciones en el sector privado para aplicarlas en la administración pública es una práctica común, pues los objetivos particulares de las innovaciones en ambos sectores son similares (OCDE, 2016). Por ejemplo, las innovaciones buscan por igual hacer más eficiente el servicio, reducir los costos, aumentar la tasa de resolución de problemas, etc. (ver tabla 8.4). Las ideas innovadoras para alcanzar estos objetivos se dan por igual en las organizaciones

públicas y privadas, y en los dos sectores las innovaciones dependen sobre todo del trabajo creativo y de la disposición a tomar riesgos (Kattel *et al.*, 2013).

Tabla 8.4. Los objetivos particulares de las innovaciones en el sector privado vs. el sector público

Objetivos particulares en el sector privado	**Objetivos particulares en el sector público**
Mejor servicio a los clientes	Mejor servicio a los ciudadanos
Menores costos y más ganancias	Menores costos y más ahorros
Creación y uso de nuevas tecnologías	Creación y uso de nuevas tecnologías
Mejora administrativa	Mejora administrativa
Resolución de problemas	Resolución de problemas
Maximización de ganancias o *market share*	Maximización de cobertura de los servicios públicos

Fuente: adaptado de Kattel *et al.* (2013)

Sin embargo, entre el sector público y el privado existen diferencias importantes en la forma como se aproximan los problemas y en los incentivos a los que responden para buscar la innovación (Kattel *et al.*, 2013). Por ejemplo, el objetivo de mejorar el servicio en el sector privado responde a los intereses de los inversionistas para aumentar las ganancias y arrebatar mercado a la competencia, mientras que en el sector público el ofrecer un buen servicio es una consecuencia del compromiso con el ciudadano y con los valores democráticos. Otra diferencia se encuentra en la difusión de las innovaciones. Mientras que en el sector privado una innovación es protegida contra los imitadores y la competencia, en el sector público se busca difundir y replicar una política innovadora exitosa para poder implementarla en tantas oficinas como sea posible. Por otra parte, el sector privado piensa sus procesos en función de categorías que no son aplicables al sector público: ciclos de vida de los productos, clientes, competidores, discriminación de mercados, etc. (Kattel *et al.,* 2013). Un resumen de las diferencias entre los incentivos del sector privado y público está en la tabla 8.5.

Tabla 8.5 Incentivos de las innovaciones en el sector privado vs. el sector público

Incentivos en el sector privado	Incentivos en el sector público
Cambiar para satisfacer las necesidades de la empresa (mayores ganancias, enterrar a la competencia, reconocimiento de marca)	Búsqueda exclusiva de la **innovación social**: "cambiar para satisfacer necesidades sociales" (Andersen and Bilfeldt, 2013)
Compromiso con los inversionistas	Compromiso democrático con los ciudadanos
Protección contra imitadores y competencia; interés en mantener patentes y secretos de negocio	Búsqueda de colaboración y difusión del *know how* de innovaciones públicas exitosas
Inclusión solamente de los mejores individuos en el proceso de innovación	Inclusión de todos los ciudadanos en el proceso de innovación por medio de la gobernanza

Fuente: adaptado de Kattel *et al.* (2013)

En resumen, muchas veces se busca superar la naturaleza metodista y legalista del gobierno adoptando innovaciones surgidas del sector privado, el cual es dinámico, adaptable y competitivo. Sin embargo, es necesario tener precaución cuando se adopten innovaciones del sector privado porque, aunque parezcan tener los mismos objetivos—aumentar la eficiencia, reducir duplicidades de procesos—, pueden estar basadas en incentivos diferentes que no necesariamente respetan los principios de legitimidad, inclusión, representatividad, igualdad, y otros, que deben privilegiarse en el sector público.

Además de las diferencias entre los valores que motivan la innovación en el sector privado y el público, existen otras críticas a la innovación. Entre las principales se pueden mencionar que existen altos costos de mantenimiento de las innovaciones, pocas veces considerados en los proyectos (Russell y Vinsel, 2016); el desarrollo de innovaciones suele hacerse de forma aislada, y al adoptar los cambios de forma escalonada (como sucede la mayor parte de las ocasiones), pueden causarse incompatibilidades entre sistemas, rutinas y procedimientos (Seelos y Mair, 2012);

suele tratarse a las innovaciones como cambios positivos en sí mismos, cuando en realidad pueden empeorar las cosas, por ejemplo, con la introducción de la innovativa droga *crack cocaine* (Russell y Vinsel, 2016) o la Nueva Gestión Pública (NGP) que causó problemas de coordinación en las administraciones públicas de diversos países; las innovaciones pueden perpetuar males sociales por considerarlos poco relevantes para el tema particular de la innovación, por ejemplo, la persistencia de inequidades de oportunidad por cuestión de género, raza y preferencia sexual en el innovativo Silicon Valley (Howlett, 2016); la medición de los resultados de las innovaciones suele ser muy impreciso (sobre todo por la falta de una medición base para hacer la comparación), permitiendo que se sobrevalúen avances cuando conviene a los innovadores, o se subestimen—e incluso se oculten—fracasos en los proyectos (Kattel *et al.* 2013; Seelos y Mair, 2012).

Todas estas críticas ponen énfasis en que la innovación no es una panacea que pueda resolver todos los problemas complejos que enfrenta el sector público, y por eso es necesario poner atención a los límites posibles de la innovación como un instrumento de gobierno. Para conocer algunos de los resultados positivos y negativos que ha tenido la innovación en la práctica, en la siguiente sección se presentan algunos casos de innovación en la experiencia internacional.

Innovación en la experiencia internacional

Un documento interesante que describe numerosas experiencias internacionales de innovación fue preparado por *The Young Fundation* (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012), en el cual se describen más de 200 ejemplos de innovaciones intergubernamentales. De acuerdo con los autores, "[l]os nuevos paradigmas tienden a florecer en áreas donde las instituciones están más abiertas a ellos, y donde las fuerzas de los viejos [paradigmas] son débiles" (p. 3). Es decir, la innovación surge con mayor facilidad en contextos donde no existen procesos ya

establecidos y rutinizados para realizar las tareas, porque en esos lugares tiende a replicarse la forma tradicional de resolver los problemas (por ejemplo, en los hospitales, las escuelas y la administración pública donde existen reglamentos muy específicos para realizar las tareas). De ahí la importancia de involucrar a todos los actores que pertenecen a la "economía social" (la combinación de los esfuerzos económicos del Estado, los hogares, el mercado y la economía abierta) para encontrar y diseñar innovaciones que no serían posibles si solamente uno de los actores las buscara por sí solo.

De acuerdo con los autores, las innovaciones pueden ser impulsadas por cada uno de los actores de la "economía social" al cambiar alguna de sus condiciones o paradigmas, por ejemplo, cambiar la idea de los impuestos como un castigo a una forma de financiamiento público para el beneficio social. Si este cambio logra involucrar a los otros actores, se pueden impulsar formas novedosas de pensar los procesos, de modo que se generen innovaciones en beneficio de toda la sociedad. Este proceso no es automático, sino que debe realizarse reflexivamente mediante una metodología descrita en el texto citado, la cual inicia con la tarea de repensar un paradigma para imaginar formas novedosas de hacer las cosas. Como este capítulo se centra en la innovación del sector público, la tabla 8.6 resume los cambios de paradigma descritos en el texto para el Estado, junto con algunos ejemplos de innovaciones sociales que han surgido en diversos países a partir de esos cambios. Sin embargo, además de estos ejemplos, en el texto citado se desarrollan cambios de paradigma posibles e innovaciones para los otros tres actores de la economía social.

Tabla 8.6 Cambios de paradigma en el Estado que pueden impulsar innovaciones sociales

Tema	Paradigma a modificar	Ejemplo
Financiamiento público	Impuestos	• Permisos ambientales para la emisión de carbono y la creación de un cuasi-mercado para su intercambio
	Presupuestos	• Presupuesto basado en resultados • Permitir que las oficinas utilicen libremente las ganancias obtenidas de innovaciones internas
	Rendición de cuentas	• Presupuesto participativo • Peticiones ciudadanas en línea • Auditorías abiertas (*open source*)
	Intercambios con el gobierno	• Tarjetas inteligentes para realizar todos los trámites con un solo documento de identificación
	Inversión pública y préstamos	• Inversiones híbridas para desarrollar programas y productos conjuntos, como la *London Climate Change Agency* (LCCA)
Relaciones laborales	Incentivos	• Incremento en pensiones con base en innovaciones exitosas implementadas
	Definiciones de puesto	• Agregar a la innovación como una tarea
	Reclutamiento	• Búsqueda activa de innovadores sociales
	Experiencia	• Que haber logrado innovaciones se convierta en un requisito para considerar ascensos
	Entrenamiento	• Integrar una oficina de capacitación para la innovación, a nivel central o en cada dependencia
Organización	Organización interna	• Permitir que individuos trabajen en diversas oficinas y se conviertan en consultores de innovación • Creación de unidades especializadas para la innovación • Establecimiento de círculos de calidad interna para lograr una mejora continua
	Agentes e intermediación	• Creación de agencias intermediarias de innovación (laboratorios) • Creación de agencias móviles de innovación • Formación de instituciones especialistas en su sector para entrenar a otros
	Colaboración profesional	• Integración de comunidades de práctica para intercambios formales de aprendizaje • Seminarios profesionales de innovación de forma periódica

Medición y análisis	Estadísticas	• Mantener estadísticas de tantos procesos como sea posible para detectar problemas emergentes (y no solamente indicadores de interés presente) • Realizar evaluaciones comparativas de estadísticas
	Medición de innovación	• Establecer métricas para medir la innovación, como el *Government Innovation Index* en Corea del Sur
	Compartir información	• Promover la evaluación interdisciplinaria de los datos gubernamentales • Seminarios con diversos actores y tomadores de decisión
Circuito de la información	Concentración de información	• Integración de información en un centro único para su fácil acceso, comparación y análisis
	Información electrónica	• Aprovechar las ventajas del uso de información electrónica, por ejemplo, en el análisis de casos judiciales • Desarrollar o contratar servicios de búsqueda y análisis de grandes cantidades de información (*big data*)
	Retroalimentación	• Establecer formas accesibles para recibir retroalimentación en todos los procesos que realiza la oficina, como encuestas de satisfacción a través del celular • Integración de comunidades de colaboración para recibir retroalimentación

Fuente: elaboración propia con base en Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012.

Debido a los cambios significativos que conlleva implementar alguna de estas innovaciones en el sector público, la metodología desarrollada por *The Young Fundation* resalta la necesidad de involucrar a todos los actores de la economía social para entender "cómo pueden establecerse [las ideas de innovación] de manera sostenible, cómo se extienden y proliferan, y cómo pueden confrontar, contornear o transformar las estructuras restrictivas del viejo orden" (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012, p. 9). Por ejemplo, establecer un sistema de tarjetas inteligentes para realizar todos los trámites con un solo documento de identificación, involucra firmar acuerdos de coordinación con numerosas dependencias y organizaciones privadas; reestructurar las oficinas públicas encargadas de entregar las tarjetas inteligentes a los ciudadanos; desarrollar

sistemas informáticos adecuados; difundir entre el público las características de las tarjetas y las ventajas de su adopción, entre otros. De estos costos, muchos de los cuales tal vez no se puedan prever en el proyecto original de la innovación (Russell y Vinsel, 2016), los que no son monetarios pueden ser los más complicados de cubrir, por ejemplo, la oposición de los funcionarios públicos que pueden perder su empleo, el riesgo político de que el proyecto fracase, el descontento de los ciudadanos con el cambio de sistema, etc.

Además de los costos no previstos, las innovaciones pueden en ocasiones tener resultados negativos. Por ejemplo, en países como Nueva Zelanda e Inglaterra, los gobiernos adoptaron en la década de 1980 a la NGP como una innovación para reducir los altos costos de la burocracia gubernamental porque, de acuerdo con los principios de la NGP, al involucrar empresas privadas y mecanismos de incentivos sujetos a las leyes del mercado, el trabajo del sector público se podía hacer de forma más eficiente, innovadora y especializada que con la burocracia tradicional (Ostrom, 1989). Esta innovación trajo beneficios a corto plazo, sin embargo, en el mediano plazo causó graves problemas de coordinación que obligaron a los gobiernos a regresar a esquemas más tradicionales de trabajo[31]. En este mismo sentido, Seelos y Mair (2012) describen el fracaso de una innovación en India para modernizar los sistemas de riego. En el corto plazo tuvo efectos positivos, pero dejó de funcionar en el mediano plazo debido a las circunstancias particulares de los terrenos donde se efectuaron los cambios, y el interés de los innovadores casi exclusivamente en aumentar la producción en lugar de mejorar las condiciones de vida de los habitantes. Al final, no solamente debieron de absorberse los costos de la innovación no exitosa, sino reinstalar los sistemas de riego tradicionales que se pensaban ya superados.

Por otra parte, las innovaciones puede arrastrar externalidades negativas que pueden requerir una nueva intervención gubernamental para resolver los problemas no previstos. Por

[31] *Véase* capítulo "Coordinación".

ejemplo, el incremento del comercio electrónico y los cursos en línea causaron una rápida tasa de desocupación entre las actividades tradicionales que impactaron de forma negativa a la economía y empeoraron la crisis mundial de 2008 (*The Economist*, 2014). Entonces, las innovaciones pueden tener efectos no deseados que requieren de un análisis más detallado en el diseño antes de implementarlas en la práctica.

Para prever mejor las ventajas, los costos y las externalidades de las innovaciones, además de contar con un equipo de expertos dedicado exclusivamente al proyecto de innovación, muchos países han desarrollado laboratorios de innovación, los cuales han proliferado en las últimas décadas. Como se mencionó en el primer apartado del capítulo, no existe un único tipo de laboratorio, sino que cada uno es un diseño *ad hoc* para las necesidades particulares de los creadores y financiadores. De acuerdo con los métodos que utilizan, es decir, la metodología y fuentes a partir de las cuales buscan ideas innovativas, los laboratorios se pueden clasificar en ocho tipos (ver tabla 8.7): pensamiento de diseño, incubación de ideas desde el ciudadano, datos y tecnología digital, experimentación propia, centrado en la organización, orientado a procesos, financiador/híbrido, e incubadora/aceleradora.

Tabla 8.7 Tipos de Laboratorios de Innovación según sus Métodos

Método	Descripción	Ejemplos
Pensamiento de diseño	Introducen el pensamiento de diseño (*design thinking*) dentro del gobierno o la sociedad civil.	• *Mindlab* (Dinamarca) • *Human Experience Lab* (Singapur) • *Tacsi* (Australia) • *Helsinski Design Lab* (Finlandia) • *DesignGov* (Australia) • *FutureGov* (Reino Unido) • *Région 27* (Francia)

Incubación de ideas desde el ciudadano	Este grupo de laboratorios comparten muchos métodos similares, y se ven a sí mismos como incubadoras de ideas derivadas de los ciudadanos en lugar de expertos. Suelen utilizar una combinación de herramientas—desde métodos de compromiso/ participación para una rápida implementación, hasta el uso de algunos sobre la base de tecnologías intermedia. Muchos de los llamados "Laboratorios de Innovación Social" corresponden a este grupo.	• *OASIS* (India) • *BRAC's Social Innovation Lab* (Bangladesh) • *Mars Solution Lab* (Canadá) • *Socialab* (Chile) • *Goodlab* (China)
Datos y tecnología digital	Orientados a diseñar nuevas formas de combinar datos públicos o desarrollar servicios web (en el contexto de estrategias de gobierno abierto). Innovan en las herramientas digitales o en el desarrollo de nuevas tecnologías con participación de usuarios.	• *Code for America y Urban Mechanics* (EEUU) • *ODI* y *MySociety* (Reino Unido)
Experimentación propia	Enfatizan el uso de experimentos formales. Ejecutan pruebas experimentales prestando atención a los datos.	• *J-PAL* (EEUU) • *Behavioural Insights Team* (Reino Unido)
Centrado en la organización	Trabajan dentro de una sola organización para generar nuevas ideas y opciones.	• *UNICEF* (Kosovo, Uganda, • Zimbabwe, Copenhague)
Orientados a procesos	Laboratorios orientados a procesos utilizando a múltiples actores y eventos de cambio sistémico para generar ideas y construir coaliciones para el cambio.	• *Forum for the Future* • *Reos Partners*

Financiadores / Híbridos	Utilizan métodos de financiación abierta para apoyar una amplia gama de proyectos, y que por lo general utilizan una serie de métodos diferentes.	• *Innovation Lab de Nesta* (Reino Unido) • *Change Fusion* (Tailandia) • *Kennisland* (Holanda)
Incubadoras / Aceleradoras	Se superponen a muchas iniciativas similares y su objetivo es crear nuevas empresas o ramas en las ya existentes que respondan a necesidades sociales (salud o educación por ejemplo).	• *Nesta* (Reino Unido)

Fuente: Ramírez-Alujas, 2016, pp. 176-177.

Las actividades, alcances y resultados de los laboratorios varían ampliamente, tanto por sus métodos y diseño interno, como por las atribuciones legales y los recursos con los que cuentan. Un estudio de Tonurist, Kattel y Lember (2015) realizado a 11 laboratorios de Europa, Norteamérica y Australia, encontró que, en casi la mitad de los casos estudiados, los laboratorios tenían una personalidad jurídica propia, mientras que en otros, los laboratorios eran parte del una entidad gubernamental (*DesignGov* en Australia, *Laboratorio para la Ciudad* en la Ciudad de México), y en otros casos, los laboratorios no existían ni siquiera como una organización formal (*Helsinski Design Lab* en Finlandia). Estas diferencias jurídicas impactan directamente en el nivel independencia que tienen para la creación, desarrollo e implementación de ideas innovativas. Por ejemplo, algunos laboratorios mantienen una estructura dinámica de tipo "start-up" con libertad para hacer cambios de personal como lo requiera cada proyecto, mientras que otros dependen directamente de las regulaciones gubernamentales. Los autores mencionan el caso de algunos laboratorios que se vieron afectados por períodos de austeridad durante los cuales "no se les permitió contratar [personal] fuera del sector público" para el desarrollo de tecnologías especializadas (p. 13).

Otra cuestión que varía ampliamente entre los laboratorios es la disponiblidad de fuentes de financiamiento, así como las restricciones que estos organismos financiadores imponen a los laboratorios sobre los temas, métodos y difusión de las innovaciones. El estudio citado encontró que el 45% de los laboratorios recibe un presupuesto directo de alguna agencia gubernamental, el 29% recibe recursos de otras agencias u organismos internacionales, y el 58% genera recursos propios. Diferencias similares en el financiamiento de los laboratorios son reportadas por Puttick, Baeck y Colligan (2014) en su estudio de 20 laboratorios de innovación, y proponen una clasificación de cuatro categorías (no necesariamente exclusivas) para los laboratorios, cada uno con impactos particulares en su trabajo: financiamiento gubernamental directo, en donde los integrantes del laboratorio se consideran funcionarios públicos (*Barcelona Urban Lab* en España, *NYC Center for Economic Opportunity* en Nueva York); financiamiento por medio de contratos con el gobierno, en donde el presupuesto es variable y sujeto a las regulaciones de contrataciones públicas (*La 27e Région* en Francia, *TACSI* en Australia); financiamiento por medio de donaciones públicas, en donde el laboratorio está sujeto a las condiciones económicas del gobierno en el periodo para poder proveer recursos (*Nesta Innovation Lab* en Reino Unido, *Sitra* en Finlandia) y, finalmente, financiamiento totalmente privado en donde el laboratorio debe responder a los pedidos de los financiadores particulares (*Reos Partners* en Canadá, en una parte de sus proyectos).

Debido a la presión que tienen los laboratorios para entregar resultados positivos a sus financiadores y continuar recibiendo recursos en el futuro, es comprensible que en la práctica se hayan detectado casos de omisión de resultados negativos, minimización de las dificultades encontradas al desarrollar una innovación, y sobrevaloración del valor de una innovación realizada (Seelos y Mair, 2012). En el sector público, también se ha encontrado maquillaje en los datos de las innovaciones, sin embargo, éste responde a razones diferentes a los laboratorios, como pueden ser: el cumplimiento de una promesa política

de mejorar un servicio a través de la implementación de una innovación; la justificación práctica para la aprobación de nuevas leyes o reglamentos que generan innovaciones propias, o que requieren de respuestas innovativas; o la presión de políticos y grupos de interés que abogaron a favor de cierta innovación y ahora buscan resultados positivos para mostrar al electorado (Borins, 2014). Debido a los intereses que existen para aumentar el impacto de una innovación, es importante contar con mediciones fidedignas sobre el valor real de cada innovación.

La evidencia de los estudios presentados en este apartado indica que se han desarrollado innovaciones en una amplia variedad de temáticas públicas, desde el el manejo de impuestos con innovaciones en los permisos ambientales a empresas, hasta el uso de apps para recibir retroalimentación en las oficinas públicas. Muchas de estas innovaciones han sido posibles gracias al desarrollo de laboratorios de innovación en diversos países, sobre los cuales es importante mencionar la amplia variedad de formas de organización y financiamiento que existen. En resumen, se observa que en la práctica, las ideas de innovación son tan dinámicas como el contexto complejo que el gobierno enfrenta, y la proliferación de laboratorios *ad hoc* para desarrollar estas innovaciones es una muestra del compromiso que muchos gobiernos tienen para transformar al sector público por medio de cambios novedosos en beneficio de los ciudadanos.

Aprendizajes sobre la innovación en el sector público

Las innovaciones ofrecen muchas ventajas como instrumentos para resolver problemas complejos en el gobierno. Sin embargo, no existe una receta mágica que asegure el éxito de todas las innovaciones. En una organización pública, los beneficios de innovar nunca son automáticos, sino que dependen de las circunstancias particulares en que se lleva a cabo la innovación. Con base en las experiencias de innovación a nivel internacional

y algunos puntos destacados de la literatura en la materia, a continuación se presentan tres aprendizajes que pueden ayudar a conseguir mejores resultados para desarrollar e implementar innovaciones.

Un primer aprendizaje es que no todas las propuestas de innovación tienen resultados predicibles y por ello es conveniente que toda innovación comience con un prototipo, y realizando pruebas constantes sobre su funcionamiento (Allio, 2014; Seelos y Mair, 2012). Un prototipo es una muestra temprana, o el primer modelo de un producto, para probar su funcionamiento y aprender de los resultados obtenidos. Siempre es conveniente iniciar la implementación de una innovación probándola en una pequeña escala antes de extenderla a toda la organización. Por ejemplo, antes de establecer un nuevo sistema de trabajo innovador en toda la oficina pública, se puede probar únicamente en algunas áreas para estudiar su desarrollo durante un periodo de tiempo determinado. Al final del periodo, se puede analizar si los resultados obtenidos fueron buenos o malos, y con base en ello se puede decidir si es conveniente realizar modificaciones al modelo, abandonar el proyecto de innovación o extenderlo a toda la organización. Con un prototipo se pueden ahorrar gastos, ya que "[l]os fracasos, cuando suceden, suceden temprano, antes de que se inviertan grandes cantidades de recursos" (OCDE, 2016, p. 75).

Un buen prototipo debe tener al menos dos características. Primero, debe ser dinámico y fácilmente adaptable en todos los aspectos posibles. Esto incluye la disposición de los creadores e implementadores para aceptar estos cambios—porque en muchos casos las personas toman aprecio emocional por su diseño y pueden oponerse a modificarlo (Allio, 2014, p. 14). En segundo lugar, todo prototipo de innovación debe tener una pregunta particular que responder: ¿cuánto se reduce el tiempo? ¿cómo cambia la satisfacción del ciudadano con el nuevo servicio? ¿cuántos usuarios adicionales se pueden atender? Al final del periodo de prueba del prototipo, los creadores deben

poder responder claramente—y con datos tan objetivos como sean posible—si la innovación propuesta fue exitosa y está lista para una prueba piloto general, si requiere cambios, o si debe de abandonarse definitivamente (OCDE, 2016).

Un segundo aprendizaje que puede ayudar a lograr innovaciones exitosas, es tener en mente la dificultad que existe para medir objetivamente los resultados, tanto por los intereses para inflar el impacto obtenido, como por la dificultad para encontrar suficientes datos, índices y estadísticas. Kattel *et al.* (2013) advierten sobre cinco dificultades para conocer el balance objetivo de una innovación en el sector público, y ofrecen consejos para superar cada una.

En primer lugar, las mediciones de productividad pocas veces indican las fuentes de los cambios: ¿fue causal el cambio en la productividad por la implementación de una innovación? ¿o el cambio se debió a factores no medidos o no observables? El riesgo de tomar en cuenta solamente los datos relativos a la productividad es que, si cambian circunstancias o contextos no consideradas en la medición, en el mediano y largo plazo una innovación puede resultar un fracaso, incluso si en un inicio se consideró un éxito, como el caso del nuevo sistema de riego en India. Para reducir este riesgo, es recomendable incluir tantas mediciones del proceso como sea posible.

En segundo lugar, la calidad desigual de los datos de diversas fuentes es un problema perenne para los sistemas de medición, sobre todo cuando se mezclan intereses políticos. Información de diferentes departamentos, secretarías, organizaciones de la sociedad civil u organismos internacionales, tienen diferentes metodologías de recolección y objetivos distintos sobre qué temas deben medir esos datos. El "cuchareo" y el sesgo en la información siempre será un riesgo presente en los sistemas de medición. Para reducir el riesgo de utilizar información sesgada, es recomendable revisar cuidadosamente las metodologías de recolección de los datos, así como los objetivos

y patrocinadores de la organización, para descubrir posibles conflictos de interés.

Siguiendo con esta misma lógica, en tercer lugar, hay que entender que diversas racionalidades pueden dar lugar a diferentes interpretaciones, incluso de los mismos datos. Esto puede deberse a diferentes ideologías políticas, diferentes agendas de actividades, o simplemente la racionalidad limitada de cualquier individuo. Para reducir estos sesgos, es recomendable que varias personas revisen los datos objetivamente, y expresen abiertamente dudas o cuestionamientos sobre la forma en que se ha agrupado o interpretado la información de interés.

En cuarto lugar, usualmente existen una gran cantidad de indicadores de rendimiento en el sector público, pero la calidad de estos indicadores no siempre es buena. Muchas veces, los únicos indicadores existentes en una oficina del sector público pueden ser irrelevantes, como el número de personas que firmaron su entrada al edificio o el número de llamadas recibidas, sin tener información sobre las razones y resultados de las visitas y llamadas a la oficina. Sin embargo, esto puede ser muy difícil de cambiar y al querer obtener el balance de una innovación con base en estos datos, quizá no se pueda sacar ninguna conclusión útil. Una solución posible es incluir dentro de la misma propuesta de innovación, a los índices necesarios de medición. De este modo, se podrá obtener información útil paulatinamente.

Finalmente, es necesario comprender que los indicadores de interés en el sector público son mucho más complejos que en el sector privado, y por eso resulta complicado obtener balances objetivos como sí puede hacerse en empresas particulares. En el sector público, los indicadores no siempre están basados en datos fácilmente comparables e interpretables (ver tabla 8.8).

Tabla 8.8. Características de los indicadores de resultados en el sector privado vs. el sector público

Características de los indicadores	Sector privado	Sector público
¿El alcance de los servicios/ productos puede ser medido tomando una pequeña muestra de un público objetivo bien focalizado?	Sí	No, porque existe interés en diversos públicos que no son homogéneos
¿El impacto de los servicios/ productos ofrecidos puede ser fácilmente monetizado?	Sí	No, porque hay interés en la salud, calidad de vida, etc., que son difícilmente monetizables
¿Las mediciones estáticas (hasta un estanco) no están sujetas a efectos de largo plazo?	Sí	No, porque existe un interés en los efectos de largo plazo
¿Lo más importante es fácilmente medible: rentabilidad, relación calidad-precio, costo-beneficio?	Sí	No, porque hay interés en medir cuestiones como la representación, la legitimidad, etc.
¿La eficiencia es un valor en sí mismo, y por lo tanto es fácil de medir?	Sí	No, porque también hay interés en la productividad, la distribución y la asignación de servicios

Fuente: adaptado de Kattel *et al.* (2013)

Finalmente, una tercera recomendación para innovaciones exitosas es siempre considerar todos los costos que significará su implementación, sobre todo los costos no monetarios. Una innovación en el sector público implica normalmente una disrupción en la forma tradicional de hacer las cosas. Esto significa que se modifican rutinas; se realizan movimientos en el organigrama (con la consecuente inclusión o exclusión de personas y/o departamentos); se sustituyen tecnologías al hacer obsoleta la forma anterior de hacer las cosas; hay cambios en la repartición de atribuciones, poderes, presupuestos, etc. En pocas palabras, "las innovaciones sociales suelen enfrentarse a las barreras y la hostilidad de un viejo orden" (Murray, Mulgan y Caulier-Grice, 2012, p. 16).

Todos estos cambios y movimientos hacen que muchas personas y grupos (sindicatos, grupos de interés, partidos políticos) se opongan a la innovación porque podrían perder a causa de ella. Por ejemplo, al implementar un nuevo sistema de pago por internet, muchos cajeros en ventanilla se quedarían sin trabajo. Estas personas y otras afectadas, se opondrán a la innovación, y pueden hacerlo por medio de diferentes estrategias: mantener actitudes hostiles, dificultar la coordinación de la logística, negar los recursos necesarios para implementar la innovación, entre otros (Borins, 2014).

Por otra parte, los propios funcionarios y políticos pueden oponerse a los grandes cambios en las oficinas públicas porque "[l]a innovación requiere fracaso, e incluso el más mínimo error en el sector público puede convertirse en una gran vergüenza o incluso un escándalo sensacional" (Gow, 2014). El costo político de una innovación fallida puede rebasar los costos monetarios dentro del presupuesto de la oficina porque en muchos casos las innovaciones forman parte de predilecciones políticas en las cuales se invierte mucho capital político (Borins, 2014). Por esta razón, muchos funcionarios prefieren esperar a que suceda una crisis o una catástrofe para buscar la innovación, ya que en ese escenario la importancia relativa del fracaso es menor. Durante una crisis, los políticos están dispuestos a arriesgar más, y la innovación fluye de forma casi automática por diversas razones (Allio, 2014):

- hay mayor flexibilidad para desarrollar un plan que responda a las necesidades inmediatas;
- existen menos trabas para el desarrollo de propuestas y para la liberación de los recursos necesarios, y
- sucede una interrupción temporal de las inhibiciones y la resistencia al riesgo.

Sin embargo, la literatura no recomienda esperar a una crisis para impulsar una innovación porque un contexto de crisis no está tampoco libre de peligros: pueden obtenerse malos resultados en el largo plazo porque los esfuerzos se centran

sólo en resolver la coyuntura sin considerar la sustentabilidad (Allio, 2014). Por otra parte, la disminución de controles puede incrementar la corrupción, el abuso y la desviación de recursos.

En resumen, seguir estas tres recomendaciones puede ayudar a que una innovación en el sector público sea más exitosa: utilizar un prototipo antes de implementar la innovación en toda la organización; dedicar tiempo y recursos a la obtención de fuentes confiables de información para poder medir adecuadamente el impacto de la innovación, y finalmente, considerar los costos no monetarios de la innovación y las posibles oposiciones que pudieran surgir dentro y fuera de la organización. En otros textos sobre innovación pueden encontrarse apartados de aprendizajes epecíficos sobre cómo impulsar una mentalidad innovativa (Borins, 2014; Allio, 2014), cómo desarrollar de innovaciones dentro del sector público (OCDE, 2016; OCDE, 2014) y el cómo establecer laboratorios de innovación (Puttick, Baeck y Colligan, 2014).

Conclusión

La innovación en el sector público es un tema reciente, en el que existen diferentes visiones sobre qué puede considerarse una verdadera innovación. La OCDE define a una innovación como aquel cambio que tiene tres elementos esenciales: es novedoso, buscar mejores resultados para el público, y es implementado en la organización. A pesar de las ventajas que presentan las innovaciones, éstas no surgen normalmente de forma automática en el sector público debido a su naturaleza metódica y legalista. Para romper con la inercia y lograr innovar en el sector público, es necesario buscar proactivamente formas novedosas de realizar las tareas. La literatura en la materia identifica tres fuentes posibles de innovación: la propia oficina, las asociaciones intergubernamentales, y los laboratorios de innovación. Cada una de estas fuentes tiene ventajas y desventajas propias que deben considerarse al momento de elegir alguna para innovar en el sector público.

La experiencia internacional ha mostrado que en las últimas décadas han surgido numerosas innovaciones en el sector público en muchos temas distintos, aprovechando principalmente el dinamismo y adaptabilidad de los laboratorios de innovación. Aunque en la mayor parte de las innovaciones los resultados han sido positivos, siempre está presente el riesgo que una innovación traiga consigo externalidades negativas, o que los resultados sean positivos en el corto plazo y que en el mediano y largo plazo fracasen por costos de mantenimiento no previstos o un diseño inadecuado a las circunstancias cambiantes.

Para ayudar a que las innovaciones sean exitosas, en este capitúlo se ofrecieron tres recomendaciones qué tomar en cuenta al momento del diseño y la implementación: siempre es conveniente utilizar un prototipo antes de establecer la innovación en toda la organización; es esencial dedicar tiempo y recursos a la obtención de fuentes confiables de información para poder medir adecuadamente el impacto de una innovación, y finalmente, siempre hay que considerar que existen costos no monetarios en una innovación y se presentarán oposiciones dentro y fuera de la organización.

La innovación se ha convertido hoy día en una necesidad de la administración pública, y es necesario conocer todas sus aristas para poder implementarla de la forma más eficiente y eficaz posible, pues los retos que enfrentarán las sociedades futuras nos obligan a pensar de una forma novedosa. Sin embargo, es necesario tener presente que los valores democráticos deben priorizarse en la administración pública. Por esta razón, la innovación pública debe fortalecerse para evitar que los privados dominen el tema y quieran establecer en el gobierno valores comerciales y de competencia sobre los cuales se basa la innovación privada. Entonces, la mejor manera para mantener al sector público a la vanguardia y que pueda responder a los retos complejos presentes y futuros, no es adoptando ciegamente cualquier innovación privada, sino desarrollando una mentalidad dirigida a la innovación a partir de la cual se juzgue a las innovaciones con base en valores públicos, y se

desarrollen o se adapten para lograr mejoras democráticas en beneficio real de los ciudadanos.

Lecturas sugeridas

Borins, Sandford (2014), *The Persistence of Innovation in Government. A Guide for Innovative Public Servants*, IBM Center for the Business of Government.

Cejudo, Guillermo M., Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.) (2016). *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

Ocde (2005). *Oslo Manual: Guidelines for Collecting and Interpreting Innovation Data*, 3rd edition, OECD Publishing, Paris. www.oecd.org/sti/oslomanual

Sørensen, Eva & Jacob Torfing (2012), "Introduction Collaborative Innovation in the Public Sector", *The Innovation Journal: The Public Sector Innovation Journal*, 17 (1), 1-14.

Bibliografía

Allio, Lorenzo (2014), *Design Thinking for Public Service Excellence*, UNDP Global Centre for Public Service Excellence.

Bartlett, D. y P. Dibben (2002), "Public Sector Innovation and Entrepreneurship: Case Studies from Local Government", *Local Government Studies*, 28 (4), 107-121.

Borins, Sandford (2016). "La persistencia de la innovación en el gobierno: una guía para funcionarios públicos innovadores", en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

Cejudo, Guillermo, Mauricio Dussauge y Cynthia Michel, *Impulsando la innovación: la experiencia de Agentes de Innovación Nacional*, México, CIDE.

Colomer, Josep M. (2009). "Institutional Design" en Todd Landman y Neil Robinson (eds.), *The Sage Handbook of Comparative Politics*, London: Sage Publications.

Considine, Mark y Jenny M. Lewis (2007), "Innovation and Innovators Inside Government: From Institutions to Networks", *Governance*, 20 (4), 581–607.

Cyert, Richard M. y James G. March (1963). *A Behavioral Theory of the Firm*, Nueva Jersry: Englewood Cliffs, Prentice-Hall.

Daglio, M.; Gerson D.; Kitchen H. (2015), *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*, Background Paper prepared for the OECD Conference "Innovating the Public Sector: from Ideas to Impact", Paris, 12-13 November 2014. http://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf

De Vries, Hanna, Victor Bekkers y Lars Tummers (2015), "Innovation In The Public Sector: A Systematic Review And Future Research Agenda", *Public Administration*.

Dussauge, Mauricio, (2015). "Los retos futuros de la administración pública y la construcción de buenos gobiernos" en David Arellano Gault y Fernando Patrón Sánchez, *Gestión pública y buen gobierno en México*, México: Universidad de Guanajuato.

European Comission (2013). *Powering European on Public Sector Innovation: Towards a New Architecture, Report of the Expert Group on Publicv Sector Innovation*, Directorate General for Research and Innovation, Innovation Union, European Comission, Brussels, disponible en: https://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/psi_eg.pdf

Gow, James Iain (2014), "Public Sector Innovation Theory Revisited", *The Innovation Journal: the Public Sector Innovation Journal,* 19 (2), 1-22.

Hardin, Russell (1989). "Why a Constitution?", en Bernard Grofman y Donald Wittman (eds.), *The Federalist Papers and the New Institutionalism*, Nueva York: Agathon Press.

Hartley, Jean (2015). "Eight-And-A-Half Propositions To Stimulate Frugal Innovation In Public Services", en John Wanna, Hsu-Ann y Sophie Yates (eds.), *Managing Under Austerity, Delivering Under Pressure*, Acton: Australian National University Press, 139-155.

Howlett, Den (2016). "A critique of Silicon Valley's innovation culture", *diginomica.com*, 19 de abril, disponible en:

http://diginomica.com/2016/04/19/a-critique-of-silicon-valleys-innovation-culture/

Kattel, Rainer, Aleksandrs Cepilovs, Wolfgang Drechsler, Tarmo Kalvet, Veiko Lember and Piret Tõnurist (2013), "Can we measure public sector innovation? A literature review", *LIPSE Project paper WP 6 Social innovation indicators*, disponible en: http://www.lipse.org/upload/publications/Can%20we%20measure%20public%20sector%20innovation%20A%20literature%20review.pdf.

Mergel, Ines y Kevin C. Desouza (2013), "Implementing Open Innovation in the Public Sector: The Case of Challenge.gov", *Public Administration Review*, 73 (6), 882-890.

Mulgan, Geoff (2014), *Innovation in The Public Sector*, disponible en http://www.nesta.org.uk/publications/innovation-public-sector.

Murray, Robin, Geoff Mulgan y Julie Caulier-Grice (2012). *How to Innovate: The Tools for Social Innovation*, The Young Foundation, NESTA, disponible en: http://youngfoundation.org/wp-content/uploads/2012/10/How-to-innovate-the-tools-for-social-innovation.pdf

Ocde (2016). "El imperativo de la innovación en el sector público: estableciendo una agenda para la acción", en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel (coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

_____, (2014). *The Innovation Imperative: A Call to Action*, 12-13 noviembre, disponible en: http://www.oecd.org/innovating-the-public-sector/innovation-imperative-call-to-action.pdf

Puttick, R., Baeck, P. and Colligan, P. (2014) *i–teams: the teams and funds making innovation happen in governments around the world*. Nesta and Bloomberg Philanthropies, disponible en: http://www.nesta.org.uk/sites/default/files/i-teams_june_2014.pdf

Ramírez-Alujas, Álvaro V. (2016). "Laboratorios de gobierno como plataformas para la innovación pública", en Guillermo M. Cejudo, Mauricio I. Dussauge y Cynthia L. Michel

(coord.), *La innovación en el Sector Público. Tendencias internacionales y experiencias mexicanas*, Ciudad de México: INAP, CIDE.

RUSSELL, Andrew y Lee Vinsel (2016). "Hail the maintainers", *Aeon.co*, The Maintainers, 7 abril, disponible en: https://aeon.co/essays/innovation-is-overvalued-maintenance-often-matters-more

SEELOS, Christian y Johanna Mair (2012). "Innovation Is Not the Holy Grail", *Stanford Social Innovation Review*, otoño, pp. 44-49, disponible en: https://ssir.org/articles/entry/innovation_is_not_the_holy_grail

TONURIST, Piret, Rainer Kattel and Veiko Lember (2015), "Discovering Innovation Labs in the Public Sector", *Working Papers in Technology Governance and Economic Dynamics no. 61*, disponible en: http://hum.ttu.ee/wp/paper61.pdf.

THE ECONOMIST (2014). "Negative externalities", 3 de julio, disponible en: http://www.economist.com/blogs/democracyinamerica/2014/07/disruptive-innovation

VOORBERG, W. H., V. J. J. M. Bekkers y L. G. Tummers (2015), "A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey", *Public Management Review*, 17 (9), 1333-1357.

Nudging [32]

Jorge Puga González

Introducción

La idea de que los gobiernos deben intervenir para modificar el comportamiento de los individuos es tan antigua como el mismo gobierno y se ha justificado por la búsqueda del bien común (Peter John y Liz Richardson, 2012). Algunas iniciativas han consistido en modificar los incentivos de los seres humanos concebidos como racionales (p.ej.: impuestos o sanciones legales). Sin embargo, desde los últimos 25 años del siglo XX, diversos autores (p. ej.: Daniel Kahneman, Paul Slovic y Amos Tversky, 1982; Amos Tversky y Daniel Kahneman, 1992) han observado que no siempre se generan los cambios de conducta esperados y es necesario considerar las causas que difieren de la racionalidad perfecta (John y Richardson, 2012). En este sentido, Richard Thaler y Cass Sunstein (2009a) adicionan que incidir en las decisiones puede lograrse respetando la libertad individual y con un costo bajo: un *nudge* es la modificación de cualquier aspecto del contexto decisional que altere los comportamientos sin olvidar ninguna opción o cambiar incentivos.

Esta propuesta se ha vuelto una de las últimas adiciones a la caja de herramientas de las intervenciones públicas en múltiples países. Inclusive, algunos crearon oficinas especializadas para incorporarla sistemáticamente en la solución de problemas públicos.[33] Sin embargo, el debate académico es relativamente reciente y están abiertas múltiples preguntas de investigación. El objetivo del presente capítulo es abonar a la compresión de este instrumento y las discusiones relacionadas. Se realiza una revisión bibliográfica de algunos de los autores más referidos,

[32] Partes de este capítulo fueron inicialmente publicadas como nota en el blog del Doctorado de Política Pública del Centro de Investigación y Docencia Económicas (Puga, 2016).

[33] Por ejemplo: Estados Unidos, Australia y Reino Unido (SBTS, 2016; BETA, 2016; *Behavioural Insights Team*, 2016). En el último, la oficina recientemente se transformó en una compañía copropiedad del gobierno.

gracias a sus aportes, para responder a las siguientes preguntas: ¿Qué son los *nudges* y cuáles los principales debates asociados?, ¿En qué medida la experiencia internacional corrobora sus supuestos teóricos de funcionamiento o sus críticas? y ¿Cuáles son algunos de los principales aprendizajes tanto para el análisis académico como para las intervenciones públicas? Diversas experiencias sugieren que los *nudges* representan oportunidades para el buen gobierno aunque en la mayoría de los casos los efectos son menores a los sugeridos por los supuestos teóricos iniciales y, más que sustituir, complementan a otros instrumentos. Además, deben ser considerados con cautela hasta obtenerse mayor constatación empírica de sus limitaciones y riesgos (Burgess, 2012).

El presente capítulo se divide en cuatro apartados adicionales a esta introducción. Los tres iniciales buscan responder a las preguntas en el orden planteado. En el primero se aborda la definición, los supuestos centrales de funcionamiento de los *nudges* y sus críticas. El segundo apartado contrasta los fundamentos teóricos y sus cuestionamientos con la experiencia internacional más prototípica. En el tercero se señalan los aprendizajes de los apartados previos. En las conclusiones se sintetizan las principales observaciones del capítulo y se plantean reflexiones finales.

Definición del instrumento, supuestos y críticas

Definición y principales supuestos de funcionamiento

Hacer ejercicio, comer sanamente, ahorrar para la etapa de vejez y no aceptar créditos con altas tasas de interés son algunas de las múltiples decisiones que podrían mejorar el bienestar de los individuos. Sin embargo, Thaler y Sunstein (2009a) señalan que los seres humanos no siempre escogen lo que más les conviene e inclusive toman muy malas decisiones. Esto se debe a que no prestan la suficiente atención, cuentan con información incompleta, tienen capacidades cognitivas limitadas y carecen de un control absoluto. Un ejemplo recurrente, es quien busca

dejar de fumar pero no lo logra por insuficiente fuerza de voluntad o de información sobre las alternativas para alcanzarlo. En consecuencia, las instituciones públicas deben esforzarse en orientar las decisiones de las personas en direcciones que mejoren sus vidas. Los autores afirman que esto es posible sin que los individuos pierdan la libertad de elegir. En otras palabras, aplicada a los gobiernos, esta perspectiva propone que se deben impulsar intervenciones que influyan en la conducta de la población para que alcancen un mayor bienestar pero manteniendo, o inclusive ampliando, su libertad de elección.

Para entenderlo con mayor claridad, cabe iniciar definiendo qué es este instrumento. Debido a que los seres humanos toman decisiones subóptimas e inclusive erróneas, necesitan "un empujoncito" (traducción recurrente de *nudge,* p. ej.: *Oxford Dictionaries,* 2016) o "pequeño empujón" (versión en castellano de la obra de Thaler y Sunstein, 2009b) para mejorarlas. De acuerdo con los propios Thaler y Sustein (2009a, p.6, traducción propia), un *nudge*: "...es cualquier aspecto de la arquitectura de la elección [contexto en el que se toma la decisión] que altere el comportamiento de la población de manera predecible sin olvidar ninguna opción o cambiar significativamente sus incentivos económicos". Deben ser además intervenciones baratas y fáciles de aplicar.

Algunas de las ideas referidas en los dos párrafos previos han sido influyentes en la economía del comportamiento. Este enfoque considera precisamente que el ser humano no siempre actúa de manera racional. Para entender los factores que inciden en los actos "irracionales", incorpora al análisis aportes de la psicología, de las ciencias sociales y la ciencia cognitiva (OCDE, 2017). Aunque estas ideas son relativamente recientes, han incidido en las políticas para atender múltiples problemas públicos en un amplio número de países (OCDE, 2017) y se han popularizado mucho más con los *nudges* (John y Richardson, 2012). Una precisión importante es que la economía del comportamiento se puede categorizar como una subdisciplina científica mientras que los *nudges* es una de sus aplicaciones

cuyo distintivo es evitar que se limite la elección (Pete Lunn, 2015). En las siguientes líneas abordaremos algunos de los principales supuestos relacionados al funcionamiento de este instrumento.

A diferencia del enfoque económico ortodoxo, los *nudges* no se basan en incentivos (premios o castigos) para modificar la conducta. Los humanos, no siempre racionales, pueden ser inducidos a mejorar sus decisiones sin necesidad de coerción, simplemente cambiando el formato del marco o contexto de las decisiones. Un ejemplo emblemático son los cambios en la presentación de las opciones de consumo en las cafeterías escolares y que han generado un aumento en la ingesta de alimentos saludables (ver por ejemplo a: Andrew Hanks, David Just, Laura Smith y Brian Wansink, 2012). Poner fruta a la vista en una cafetería escolar es un *nudge*, prohibir la comida chatarra no lo es (Thaler y Sunstein, 2009a). En este tenor se preserva la libertad de elección y se reduce el consumo de la comida chatarra.

Bajo esta lógica, el gobierno tiene la responsabilidad de actuar como un arquitecto de las decisiones (Thaler y Sunstein, 2009a). Gracias a mejor información, debe escoger ciertos arreglos de los contextos decisionales para mejorar el bienestar de las personas. Se trata de un Paternalismo Liberal pues, aunque se preserva la libertad de elección, se influye en el comportamiento de las personas con la finalidad de que tengan vidas más saludables, más largas o mejores (Thaler y Sunstein, 2009a).

Julian Le Grand y Bill New (2015) mencionan cuatro mecanismos con los que cuentan los gobiernos liberales paternalistas para influir en las decisiones. El primero consiste en cambiar la posición inicial (*default*) de las personas que deciden no actuar en ciertos contextos de las políticas. En consecuencia, las implicaciones de no hacer nada serían diferentes. Por ejemplo, un individuo puede estar más dispuesto a donar sus órganos cuando puede optar por negarse en lugar de optar por hacerlo.

El segundo radica en manipular la forma en que es provista la información del contexto. Por ejemplo, se podrían generar reacciones diferentes si un procedimiento médico es descrito en términos de la proporción de la gente que se espera siga viva, en lugar de la que esté muerta después de un número dado de años. El tercer mecanismo consiste en regular los momentos en que se toman las decisiones (*timing of decisions*). Por ejemplo, de esta manera es posible atenuar posibles presiones sobre el decisor: para evitar deudas muy elevadas, otorgar un periodo de tiempo antes de tomar posesión de un crédito podría generar cambios de elección. Finalmente, estos autores consideran también los subsidios e impuestos. Afirman que permiten preservar la libertad de comprar productos de relevancia pero afectan la posibilidad de hacerlo.[34]

Por lo hasta aquí señalado, podrían derivarse diversas implicaciones para las intervenciones de gobierno. Mark Kosters y Jeroen Van Der Heijden (2015) resumen algunas de las más importantes. Puesto que no buscan ejercer coerción, los costos de las iniciativas se podrían reducir y habría menos mandatos y regulaciones. Los gobiernos serían más baratos e inclusive de menor tamaño. Esto es de gran de relevancia para entender por qué estos instrumentos ganan popularidad en el contexto de austeridad posterior a la crisis de 2008. Asimismo, los cambios en los comportamientos no sólo podrían ser de corto o mediano plazo (usar casco en una bicicleta), sino también de largo plazo (dejar de fumar) o de ambos (inscribirse a un gimnasio y mejorar la salud a la larga). En cuanto a las estrategias de las empresas para inducir a los individuos a decisiones subóptimas o nocivas (p. ej.: fumar o consumir "comida chatarra"), el gobierno cuenta con una herramienta similar para mejorarlas.

Peter John (2013) añade que pueden ser de utilidad para mejorar los instrumentos tradicionales de políticas. Si bien

[34] Aunque son rechazados por Thaler y Sunstein (2009b), Le Grand y New (2015) retoman los impuestos pues, a pesar de afectar los incentivos económicos, se mantiene la libertad de compra. Esta afirmación podría depender, por ejemplo, de que las magnitudes de los impuestos no nulifiquen en la práctica la elección de productos o servicios.

no establecen incentivos, informarían la manera en que se encuentran estructurados y cómo hacerlos más efectivos. Es el caso de los fraseos en los recordatorios para mejorar el cobro de los impuestos en Reino Unido. Aunque se trató de un *nudge*, se dio para hacer cumplir una obligación. En cuanto a los instrumentos regulatorios, en lugar de estar solo pensados en su sustancia (cómo están escritos) o su función (cómo deberían operar), la principal preocupación podría cambiar a la posible respuesta de gente (Kosters y Van Der Heijden, 2015).

Peter John, Graham Smith y Gerry Stoker (2009) agregan una consideración en materia de democracia: la posibilidad de tender puentes entre la economía del comportamiento y la democracia deliberativa. A pesar de sus diferencias, los procesos deliberativos ayudarían a identificar y legitimar las estrategias de los *nudges*. Asimismo, los ciudadanos involucrados en estas intervenciones, podrían demandar deliberar sobre su experiencia y los resultados obtenidos. Una perspectiva puede aprender de la otra, los *nudges* pueden ir más allá del individualismo y considerar la importancia de las instituciones en su eficacia. La democracia deliberativa podría entender mejor cómo se toman las decisiones en los espacios de discusión.

Otra consecuencia, de acuerdo a Lunn (2012), es que los *nudges*, en tanto que una aplicación de la economía del comportamiento, se basan en un método inductivo que permite una mayor comunicación entre la evidencia, la teoría y la política en el contexto particular donde un gobierno actúa. De esta manera, los tomadores de decisiones diseñarían políticas basadas en evidencia empírica de sus entornos. En contraparte, es todavía incierto en qué medida el efecto de una intervención puede ser trasladado a otros contextos. Lunn (2012) destaca además las aplicaciones de la subdisciplina en políticas regulatorias y reconoce su potencial en áreas como servicios públicos o política redistributiva.

A partir de la reducción en el consumo de tabaco gracias a medidas como la estandarización de los empaques o las imágenes

de advertencia de posibles daños, Alberto Alemanno (2012) señala ventajas adicionales y responde a críticas de Burgess (2012).[35] Afirma que las intervenciones buscan desnormalizar el consumo sin dramatizar los riesgos. Es decir, desmienten una falsa norma de comportamiento sin exagerar los efectos nocivos del tabaco. Respecto a la protección de la libertad del consumidor, menciona que actualmente se considera también importante la libertad de los no fumadores. Plantea que son además intervenciones legítimas pues existe una aceptación generalizada sobre la necesidad de que el gobierno actúe para reducir el consumo. Adicionalmente, llegan a generar genuinos cambios de preferencias dada una alteración permanente del contexto de las decisiones. En este sentido, evitan la infantilización (disminución de la responsabilidad sobre el bienestar propio). Sin embargo, reconoce que: son una adición al conjunto de medias antitabaco y no una alternativa; no todas las observaciones son necesariamente válidas para otras intervenciones; se deberán evaluar los resultados en el largo plazo, y es necesaria mayor evidencia para evaluaciones más completas de los resultados.

Una implicación adicional es que algunas estrategias no sólo pueden servir para inducir el comportamiento, sino también para generar un mayor conocimiento que puede servir de base para futuras decisiones. Morten Jakobsen y Søren Serritzlew (2015) simplificaron en un folleto, dirigido a padres de familia, información sobre las habilidades lectoras de los niños y cómo ayudar a desarrollarlas. En consecuencia se incrementó el conocimiento de los padres en tres diferentes mediciones sobre los temas del texto. Si bien no es el objetivo de todos los *nudges*, generar conocimiento es otra posible aplicación.

Por lo hasta aquí señalado, con un adecuado diseño de la arquitectura de las decisiones, los gobiernos podrían ayudar a mejorar el comportamiento de la población sin afectar la libertad elección. Aunque sólo se han presentado algunas de las

[35] Al respecto se detalla adelante.

principales implicaciones, podrían esperarse diversos beneficios: gobiernos más baratos; cambios de comportamiento de corto y largo plazo; iniciativas basadas en mayor evidencia empírica de cada contexto; conocimiento para mejorar futuras decisiones; aplicabilidad en múltiples problemas públicos; intervenciones que complementen e informen los instrumentos tradicionales de políticas; iniciativas que pueden tener legitimad; el gobierno cuenta con una herramienta similar a la estrategias de las empresas que inducen a decisiones subóptimas o nocivas y que puede utilizar en sentido contrario; la posibilidad de tender puentes hacia la democracia deliberativa, entre otras (ver Cuadro 9.1). Antes de dar por sentado los supuestos e implicaciones, cabría señalar algunos de sus principales cuestionamientos.

Críticas a los supuestos y riesgos para la implementación

A continuación se plantean diversas críticas teóricas de las que se derivan limitaciones y riesgos de los *nudges*. Varios autores coinciden con algunos de la sección anterior (por ejemplo, Lunn, 2012 o Alemanno, 2012) en que se integran al portafolio de intervenciones públicas sin remplazarlo. Retomando a Adam Burgess (2012), no lo sustituyen sino que son su última adición. Sin embargo, aunque no descartan totalmente su utilidad, tienen menores expectativas, priorizan otro tipo de intervenciones o sugieren consecuencias no deseadas.

Una crítica importante se enfoca en la carencia de suficiente evidencia empírica que valide los supuestos de la teoría. Kosters y Van Der Heijden (2015) señalan que inicialmente las propuestas se generaron a partir de observaciones empíricas de experimentos pero que pronto alcanzaron un estatus normativo. Además, los experimentos aislados no siempre mantienen sus resultados cuando se realizan en mayor escala. Tampoco parece existir un marco de evaluación suficiente para confirmar que funcionan mejor que otras intervenciones. Aun suponiendo que los resultados se mantienen y la evaluación es suficiente, conviene retomar a Lunn (2012): dado el método inductivo, es

incierto en qué medida los resultados en un contexto pueden ser trasladado a otros, aun si son similares. Burgess (2012), afirma que por la poca información empírica disponible, los *nudges* se deben tomar con cautela hasta tener mayor claridad de sus alcances y restricciones.

Kosters y Van Der Heijden (2015) señalan que la definición propuesta por Thaler y Sunstein (2009) resulta confusa y se puede forzar demasiado pues incluye cualquier factor del contexto e impide una mejor comprensión de cuándo, cómo y por qué esperar determinados resultados.

A partir de los cuestionamientos al Paternalismo Liberal, Le Grand y New (2015) indican que no se enfrenta la falla de fondo. Es decir, no se trata de mejorar la calidad de las decisiones sino de manipularlas. Esto representa un riesgo de pérdida de autonomía. No obstante, también afirman que podría ser menor que en otro tipo de paternalismo. Burgess (2012) es más severo y agrega que, debido a su enfoque en resultados, los *nudges* no se preocupan en desarrollar independencia moral y tienden a infantilizar. Puesto que la responsabilidad individual no se incrementa, al suspenderse una intervención, el problema inicial puede recrudecerse.

De manera similar pero desde la Psicología Social, Frank Mols, Alexander Haslam, Jolanda Jetten y Niklas Steffens (2015) consideran que los efectos de los *nudges* serán limitados. Esto se debe a que no buscan persuadir (brindar información que se internalice) sino influir en el comportamiento evitando la reflexión. Puesto que no se internalizan las nuevas normas tampoco se transforman las identidades sociales y los hábitos no deseados pueden volver a aparecer e inclusive generase resistencias a las intervenciones. De esta forma, los resultados serán poco eficaces en el largo plazo y de costos elevados si se interviene constantemente para volver a manipular las decisiones. Por ejemplo, al excluir valores sociales, un crédito adquirido podría ser financieramente irracional pero funcional con relación a las creencias, elecciones y opciones (Burgess,

2012). Mols *et al*. (2015) sugieren que las políticas deben trabajar con las normas sociales pues no se trata con una suma de individuos con racionalidad limitada, sino de seres sociales cuyo comportamiento es significativo en sus grupos sociales.

Martin Lodge y Kai Wegrich (2014) hacen referencia a la paradoja de la racionalidad en los fundamentos de los *nudges:* se ofrece una perspectiva racional para atender problemas que surgen de la racionalidad limitada. En otras palabras, existe una contradicción importante: se parte del supuesto de que todos los seres humanos tienen racionalidad limitada, pero que el arquitecto de las decisiones tiene racionalidad perfecta. Puesto que esto último no sucede, se pueden generar al menos cuatro consecuencias inesperadas: 1) errores de clasificación sobre los asuntos susceptibles de intervenciones; 2) reacciones contrarias a las esperadas, por ejemplo, un incremento en el consumo de "comida chatarra" por mayor publicidad del sector privado, ante un cambio del orden de las comidas en las cafeterías escolares; 3) generar decepción por un uso abusivo de las intervenciones, por ejemplo, cuando el gobierno no tenga capacidades suficientes para aprovechar un incremento en la donación de órganos, y 4) puesto que sólo se manipulan los comportamientos, los problemas de fondo pueden agravarse en el largo plazo. Sería la situación de quienes al usar casco, conduzcan de en un modo más arriesgado sus bicicletas.

La ética, la transparencia, la rendición de cuentas y la legitimidad son temas donde también se han considerado problemáticas que podrían contravenir algunos valores y prácticas fundamentales de la democracia. Para Mols *et al*. (2015) los *nudges* son éticamente cuestionables pues no generan debates sobre lo que es "bueno" o "malo" para una decisión. Una consecuencia es que las élites pueden imponer lo que consideran "buena vida" al resto de la población. Le Grand y New (2015) señalan que no hay un tercero neutral pues el gobierno incide en las decisiones a partir de sus valoraciones o intereses. El tema toma mayor relevancia pues,

como observan Kosters y Van Der Heijden (2015), en términos de transparencia, resulta muy complicado verificar cuántas veces y en qué medida cambia la arquitectura de la elección. Esto aumenta los riesgos en materia de rendición de cuentas pues los ciudadanos se encuentran, ante la falta de información, limitados a debatir y cuestionar la arquitectura de las decisiones. Por lo tanto, hay pocos incentivos para corregir errores y adjudicar responsabilidades.

Oliver Adam (2015) cuestiona la legitimidad de las intervenciones pues aun si se evidencian los cambios realizados en los elementos del contexto, las motivaciones podrían permanecer escondidas. En países donde las normas de transparencia aplican sólo en los niveles más generales de las políticas, el gobierno tendría posibilidades de sobrepasar los límites de su autoridad. Burgess (2012) agrega que la propia transparencia puede ser vista como una amenaza al funcionamiento. Es decir, la plena conciencia del cambio en la arquitectura de la decisión posiblemente generaría rechazo de quien se sienta manipulado. En este sentido, los *nudges* tendrían legitimidad si los ciudadanos confiaran plenamente en sus diseñadores y estuvieran de acuerdo en ser manipulados sin estar totalmente conscientes de ello, esto resulta difícil en países donde la autonomía es altamente valorada (Evan Selinger y Kyle Whyte, 2012).

Selinger y Whyte (2012) retoman otra de las principales críticas de Burgess (2012): las limitaciones para resolver problemas complejos de política. En algunos casos, los *nudges* son de utilidad dentro de un sistema físico simple donde se conoce la relación entre objetivos, medios y causalidades. Sin embargo, presentan mayores problemas para integrase a sistemas sociotécnicos que son mucho menos predecibles y que incluyen elementos como la cultura organizacional y las capacidades institucionales. Por ejemplo, si bien se conoce que las vacunas generan protección de enfermedades (sistema físico simple), el éxito de su aplicación en un país estaría sujeto a los programas

utilizados para su distribución, deficiencias organizacionales en varios niveles, la infraestructura disponible, entre otros (sistemas socio-técnicos). Para los mismos autores, en los casos de problemas más complejos, los que ocurren a nivel global y en múltiples sistemas, los *nudges* no tienen cabida.

Adam (2015) plantea que muchos de los *nudges* en Reino Unido no cumplen con los principios del Paternalismo Liberal. En varios casos parecen estar motivados por externalidades e informados por la teoría de la elección racional. Esto es relevante pues los gobiernos deben rendir cuentas por su discurso. Además, diluye la claridad intelectual de la perspectiva. Consecuencias negativas podrían también presentarse en materia de desigualdad si no se considera que los individuos con menos recursos parecen tomar decisiones menos óptimas (Kosters y Van Der Heijden, 2015). Es decir, es necesario profundizar la reflexión sobre la relevancia de la equidad en estas intervenciones.

Por lo mencionado, entre las principales críticas a los *nudges* se encuentran: carencia de suficiente evidencia empírica para validar sus supuestos; falta de claridad en los efectos de los cambios de los múltiples factores del contexto; no enfrentan las fallas de fondo y los problemas pueden agravarse en el largo plazo; presentan limitaciones para resolver problemas complejos; ponen en riesgo la autonomía; la posibilidad de consecuencias inesperadas debido a la paradoja de la racionalidad; el riesgo de problemas de ética, transparencia, rendición de cuentas y legitimidad; falta de claridad intelectual en algunas intervenciones pues retoman elementos de la elección racional; no se han considerado suficientemente sus efectos en las desigualdades, entre otros (Cuadro 9.1).

Cuadro 9.1 Supuestos de funcionamiento y críticas a los *nudges*.

Supuestos y oportunidades	Críticas y riesgos
-Mejoran decisiones sin pérdida de libertad.	-Falta de verificación empírica, no ponderan el peso de los factores de contexto.
-Consideran individuos sin racionalidad perfecta.	-Riesgos a la autonomía.
-Protegen la libertad de terceros.	-Manipulación, infantilización.
-Aplicabilidad a múltiples problemas públicos.	-Paradoja de racionalidad: consecuencias inesperadas.
-Generan cambios de comportamiento en el corto y largo plazo.	-Importantes limitaciones o inaplicabilidad en sistemas complejos.
-Gobiernos más baratos: menos tamaño y regulaciones.	-No cambian falla de fondo, el problema puede recrudecerse en el largo plazo.
-Posibilidad de puentes con la democracia deliberativa.	-Costos elevados si es necesaria una constante intervención.
-Pueden tener legitimidad.	-Riesgos de ética, transparencia, rendición de cuentas, legitimidad y equidad.
-Políticas basadas en evidencia empírica: método inductivo.	-Los efectos de los experimentos no siempre son generalizables a gran escala en el sector público.
-Complementan o mejoran instrumentos tradicionales.	-Es incierta la medida en que los resultados en un contexto pueden ser trasladado a otros.
-Desmienten falsas normas de comportamiento.	-Complementan instrumentos tradicionales pero se han exagerado las expectativas.
-Herramienta contra manipulación de empresas.	-No generan internalización de normas: no transforman identidades sociales.
-Generan conocimiento para futuras decisiones.	-Riesgo de infantilización de la población.

Fuente: elaboración propia con base en diversos autores (Thaler y Sustein, 2009; Kosters y Heijden, 2015; John *et al.*, 2009; Alemanno, 2012; Lunn, 2012; John, 2013; Jakobsen y Serritzlew, 2015; Le Grand y New, 2015; Burguess, 2012; Adam, 2015; Lodge y Wegrich, 2015; Selinger y Whyte, 2012; Mols *et al.*, 2015; Lunn, 2012.

En este apartado se abordó la definición de los *nudges* así como sus principales los supuestos y críticas. Los proponentes apuntan principalmente diferentes oportunidades para el buen gobierno mientras que las críticas acotan estas potencialidades y alertan sobre riesgos. Cabe entonces revisar lo que indica la evidencia empírica.

Aplicaciones del instrumento en la experiencia internacional

En los últimos años, diversos países han emprendido intervenciones basadas en *nudges*, entre los principales se encuentran: Estados Unidos, Reino Unido y otros europeos, así como Australia. Sin embargo, la revisión de literatura confirma el señalamiento de Kosters y Van Der Heijden (2015): la evidencia empírica todavía es insuficiente para sustentar posturas polarizadas sobre su funcionamiento (no se tratan solamente de una virtud o un riesgo). Inclusive, en varios casos la bibliografía analiza las experiencias más prototípicas. Con esta consideración presente, a continuación se abordan las más ilustrativas en cuanto a sus efectos o implicaciones. Aunque una parte de estas intervenciones ya se mencionaron, se harán observaciones a partir del examen detallado de sus elementos constitutivos y resultados. Las principales experiencias analizadas se resumen en el Cuadro 9.2 y algunos ejemplos adicionales se señalan en el texto.

Una primera observación es que la evidencia confirma uno de los principales supuestos de Thaler y Sunstein (2009a): los cambios en los factores contextuales pueden incidir en los comportamientos de los individuos. También es de remarcase que los efectos en la mayoría de los casos revisados se dan en el sentido esperado por los arquitectos de las decisiones. Aunque vale la pena subrayar que se trata principalmente de casos prototípicos, no es menor que logren algunos resultados esperados.

Un elemento adicional es que las magnitudes de los efectos varían pero en general parecen ser menores a los inicialmente sugeridos en los supuestos teóricos. Excepcionalmente, los cambios en las posiciones iniciales parecen generar efectos

relevantes. Un ejemplo muy claro, son las intervenciones para la donación de órganos (Erick Johnson y Daniel Goldstein, 2003, Cuadro 9.2). Las variaciones en el porcentaje de los donantes van de 4.25 en Dinamarca (donde la posición inicial es no donar y se opta por hacerlo) hasta 99.98 en Austria (donde el consentimiento es la posición inicial y se opta por no donar). Ejemplos adicionales confirman efectos importantes en temas como la elección de una pensión (Brigitte Madrian y Dennis Shea, 2001) o de las directrices previas de tratamientos médicos (George Loewenstein, Cindy Bryce, David Hagmann y Sachin Rajpal, 2015).

Sin embargo, en la mayoría de las experiencias, los resultados parecen ser limitados. Jakobsen y Serritzlew (2015) reportan entre sus resultados más destacados del *nudge* que analizan, información en formato de folleto, que incrementó hasta 39% el conocimiento de los padres para mejorar las habilidades lectoras de sus hijos. Sin embargo, la variación absoluta fue solo de 11 puntos porcentuales. En otra intervención, diversos mensajes fueron formateados con relación a normas sociales y la importancia de los bienes públicos. Éstos fueron incluidos en cartas con la finalidad de mejorar la recaudación tributaria en Reino Unido. Entre sus mejores resultados lograron un incremento de 5.3% en las probabilidades de pago (Michael Hallsworth, John A. List, Robert D. Metcalfe e Ivo Vlaevl, 2014). La presentación más atractiva de los alimentos saludables en dos cafeterías escolares de Nueva York, tuvo un incremento relativo en el consumo de vegetales de 23%. No obstante, la variación absoluta fue de solo 8.2 puntos porcentuales (Andrew Hanks, David R. Just, y Brian Wansink, 2013). Un reporte trimestral sobre el uso de electricidad entregado en domicilios de un distrito de California, generó una reducción del consumo de 3.6% en los hogares liberales y de 1.1% en los conservadores (Dora Costa y Mathew Kahn, 2013). Si bien en estos y otros ejemplos (ver Cuadro 9.2), los resultados no descartan la utilidad del instrumento, disminuyen las expectativas inicialmente sugeridas por sus proponentes.

Otra observación de relevancia es que los *nudges* pueden ser un instrumento de política útil no solo por sus efectos aislados.

La evidencia corrobora las afirmaciones de John (2013): tienen posibilidades de informar, complementan o mejoran instrumentos tradicionales. Algunos ayudan a cumplir un mandato, por ejemplo (Cuadro 9.2): los mensajes (Hallsworth *et al.*, 2014) o las cartas para mejorar la recaudación (BIT, 2012) así como los mensajes personalizados para el pago de multas judiciales (BIT, 2012). Adicionalmente, tienen posibilidades de aplicación para complementar otras intervenciones en múltiples temas de políticas, por ejemplo (Cuadro 9.2): energética o ambiental (Costa y Kahn, 2013) y salud (Hanks *et al.* 2012 y Marc Willemsen, 2005). Lunn (2012) destaca un importante número de aplicaciones adicionales en materia regulatoria y otras áreas como: empleo, protección del consumidor, donaciones, pensiones, entre otras.

También se confirma que los costos económicos de los cambios del contexto en algunas intervenciones son reducidos o mínimos. Esto sucede con los siguientes *nudges*: los folletos para incrementar el conocimiento de los padres (Jakobsen y Serritzlew, 2015); los mensajes para mejorar la recaudación tributaria (Hallsworth *et al.*, 2014); la presentación de los alimentos saludables en las cafeterías escolares (Hanks *et al.*, 2013), entre otros (Cuadro 9.2). No necesariamente se trata de una regla y tampoco es claro cuáles son los costos administrativos de los procesos completos de planeación, implementación, evaluación y, de ser el caso, de volver a intervenir cuando los efectos resulten de corto plazo. Teniendo presente esto, algunos *nudges* pueden ser baratos. Aun si los efectos son de menor relevancia a los inicialmente esperados, pueden tener un aporte nada despreciable para enfrentar problemas públicos al tomar en cuenta el balance costo-beneficio.

Destaca también que casi la totalidad de las intervenciones referidas en el Cuadro 9.2 se basan en evidencia empírica, principalmente obtenida por medio de métodos inductivos. Puesto que se trata de casos prototípicos, lo anterior no puede considerarse una regla general. Lo sobresaliente es que el funcionamiento puede efectivamente depender de la comunicación entre le evidencia, la teoría y las políticas en cada

contexto particular (Lunn, 2012). En otras palabras, los efectos pueden depender de la rigurosidad de los análisis preliminares en cada entorno.

Dos observaciones adicionales se desprenden de las intervenciones en materia de tabaco (Cuadro 9.2). Alemanno (2012) refuta la crítica a los *nudges* haciendo referencia a la evidencia de otros análisis sin precisar sobre las mediciones. Al revisar estos últimos textos, los resultados que reportan están en términos de la percepción de los fumadores y no de la reducción real del consumo. Por ejemplo, Willemsen (2005) aborda los mensajes en las cajetillas de cigarros y reporta que los fumadores en Países Bajos se sentían más motivados a dejar de fumar e inclusive el 10.3% dijo que fumaba menos (otro ejemplo es Hammond *et al.*, 2007). Si bien estas mediciones no eliminan la posible utilidad de las intervenciones, tampoco precisan si el efecto tuvo lugar (la reducción del consumo de tabaco) ni sobre su magnitud (el número de cigarros que se dejaron de consumir). Suponiendo que quienes dijeron fumar menos tienen razón, una primera observación es que efectivamente el gobierno contaría con una herramienta similar a la de las tabacaleras para inducir el comportamiento en sentido contrario. La segunda es que no siempre existe un marco de evaluación suficiente para determinar con precisión los resultados de los *nudges*. De acuerdo al propio Alemanno (2012) resulta incluso complicado distinguir su efecto de otras medidas tradicionales (p. ej.: mayores impuestos).

Las experiencias sugieren otras limitaciones para validar los supuestos o críticas *de los nudges*. Riesgos derivados se encuentran en materia de legitimidad, ética, transparencia y rendición de cuentas. En el experimento realizado por Hendrik Bruns, Max Planck, Elena Kantorowicz-Reznichenko, Katharina Klement, Marijane Luistro y Bilel Rahali (2016), un grupo de estudiantes recibió 10 euros y se les sugirió un monto de donación para un fondo de protección del clima. El resultado fue que alcanzaron un promedio de donaciones mayor en comparación de los estudiantes a quienes no se les sugirió un monto. Cuando se informó del *nudge* (monto sugerido) y su propósito o sólo su propósito, no se redujeron donaciones (Cuadro 9.2). Los autores

concluyen que un *nudge* puede ser transparente y efectivo. No obstante, este ejercicio tiene varias limitaciones.

Los propios autores afirman que no es claro el efecto cuando sólo se informa sobre el *nudge* (y no de su propósito), es decir, dependiendo del tipo de transparencia se puede perder efectividad. Además, participaron únicamente estudiantes universitarios. La legitimidad del tema (protección del clima) podría variar en otros grupos de la población y la cantidad donada disminuir al transparentarse la intervención. Al revelar un *nudge,* los resultados podrían también variar dependiendo del tema o asunto público. Por ejemplo, el cobro de ciertos impuestos es un asunto mucho más controversial entre la población. Adicionalmente, cada estudiante donó parte del dinero recibido de los organizadores del experimento. Contribuir con ingresos propios implicaría limitar el gasto cotidiano y podría cambiar también los resultados. Asímismo, el monto se sugirió en una computadora dentro de un salón, estas condiciones son diferentes a las que normalmente se presentan cuando se hacen solicitudes de este tipo (p.ej.: en medios de comunicación o eventos con fines de recaudación). Si bien existen otros estudios con resultados similares (p. ej.: Loewenstein *et al.*, 2015; Kroese *et al.*, 2015), las limitaciones de este análisis ilustran la necesidad de mayor evidencia.

Aunque existe la posibilidad de que algunos *nudges* sean efectivos en condiciones de transparencia, apenas se tienen los primeros indicios de validación empírica. Además, en la mayoría de las experiencias revisadas, no parece informase a la población sobre los cambios en el contexto decisional. Ante estas limitaciones en materia de transparencia, evaluar las intervenciones respecto a la rendición de cuentas resulta aún más complicado. Si consideramos que la gran mayoría de los análisis e intervenciones revisadas omite estos temas, queda un largo camino por recorrer para conocer con mayor precisión las implicaciones relacionadas.

Si bien es cierto que en la mayor parte de los casos retomados, los efectos de los *nudges* se dan en el sentido esperado por los planeadores, éste no siempre es el resultado. Por ejemplo, Wesley Schultz, Jessica Nolan, Robert Cialdini, Noah Goldstein, y

Vladas Griskevicius (2007) reportan que los mensajes sobre el promedio diario de consumo de energía en hogares de California, Estados Unidos, generaron dos efectos contrarios (Cuadro 9.2). Por una parte, el uso de electricidad se redujo en los hogares que se encontraban por arriba del promedio pero, por la otra parte, aumentó el consumo en los que estaban por abajo del promedio ("efecto boomerang"). Aunque finalmente el efecto inesperado pudo evitarse agregando un segundo mensaje de aprobación o desaprobación social (una carita triste o feliz), al menos tres señalamientos pueden realizarse de esta experiencia. El primero es el destacado por los autores, la importancia de considerar las normas sociales.

En segundo lugar, como señalan Kosters y Van Der Heijden (2015), no siempre es clara la relación de los cambios entre los múltiples factores del contexto decisional y los efectos en el comportamiento. En tercer lugar, también indica que los *nudges* generan consecuencias inesperadas. Lo anterior podría estar relacionado con la afirmación de Lodge y Wegrich (2014) en cuanto a que los arquitectos de las decisiones también tienen racionalidad limitada. Otros estudios encuentran también efectos no deseados (p. ej.: Kamenica, 2012; Gneezy y Rustichini, 2000).

Existen otros temas donde la evidencia es asimismo muy acotada. Esto genera limitaciones y riesgos adicionales. Uno es la carencia de suficientes evaluaciones de los efectos en el largo plazo. Una de las excepciones es el referido estudio de Hammond *et al.* (2007) que analiza los mensajes en las cajetillas de cigarros en un periodo de 32 meses y sugieren reducciones en el consumo (aunque medidas por la percepción de los fumadores). Sin embargo, la mayoría de la bibliografía revisada observa solo los resultados casi inmediatos. De esta forma, tampoco es posible corroborar si los efectos esperados permanecen o si los problemas pueden agravarse en el largo plazo, al no enfrentarse las fallas de fondo (Burguess, 2012). Otras preocupaciones pendientes de verificar son: los impactos en las desigualdades (Kosters y Van Der Heijden, 2015) y la posibilidad de puentes con la democracia deliberativa (John *et al.*, 2009).

Cuadro 2. Ejemplos de experiencias internacionales

Descripción general	Nudge	Método/estrategia	Efectos/ resultados	Evidencias principales
Efecto de nudges en el conocimiento (Jakobsen y Serritzlew, 2015).	Folleto para los padres sobre las habilidades lectoras y cómo ayudar a sus hijos a desarrollarlas.	Experimento: 1438 familias de 10 escuelas de un municipio noruego.	Incrementó el conocimiento de los padres.	-En 1 de 3 mediciones, 39% del grupo de tratamiento respondió correctamente todas las preguntas vs. 28% del de control. -Costos bajos: 2.20 USD/ participante.
Consumo de alimentos saludables (Hanks *et al.*, 2013).	La comida saludable se presentó de manera más atractiva.	Experimento en dos bachilleratos de Nueva York.	Incremento en la ingesta de comida saludable.	-Consumo de vegetales: 35.8% en grupo de control, 44% en el de tratamiento. Costos bajos.
Mensajes para mejorar el cumplimento tributario (Hallsworth *et al.*, 2014).	Mensajes en los recordatorios de pagos de impuestos. P. ej.: normas de pago (cuánta gente ya había pagado) y bienes públicos (consecuencias de no pagar, reflejadas en la provisión servicios públicos).	Dos experimentos naturales de campo con datos de más de 200,000 individuos en Reino Unido.	Mejora en el cumplimiento tributario.	-Aumento en las probabilidades de pago, p. ej.: 5.3% cuando se menciona al deudor que pertenecía a una minoría deudora. -Costo muy bajo.
Simplificación del texto de cartas para pagos de impuestos (BIT, 2012).	Cartas con lenguaje simplificado, mensajes clave y consecuencias de no pagar impuestos pendientes.	Prueba piloto en Inglaterra, más de 3000 cartas dirigidas a doctores.	Incremento en la tasa de respuesta.	-Las respuestas para clarificar la situación fiscal subieron de 4% a 35% con la carta simplificada.
Cambio de la posición inicial en la donación de órganos. (Johnson y Goldstein, 2003 en Kosters y Van Der Heijden, 2015).	Consentimiento de donar órganos como posición inicial.	Comparación de posiciones iniciales de los donadores entre países.	Porcentaje de donadores es mayor en países donde la población puede elegir dejar de donar en vez de elegir donar.	Ejemplos de porcentajes de donadores: -Consentimiento como posición inicial: 85.9% en Suecia y 99.98% en Austria. -No donar como posición inicial: 4.25% en Dinamarca y 27.5% en Austria.

Introduccion de advertencias en cajetillas de cigarros (Willemsen, 2005).	Frente de la cajetilla: dos advertencias, 30% de la superficie. Parte trasera: 14 advertencias, 40% de la superficie.	Encuesta continua sobre los hábitos de fumar (casi 4000 fumadores) en Países Bajos.	Las cajetillas son menos atractivas, sobre todo para quienes habían intentado dejar de fumar.	-14% menos motivados a comprar cigarros. -17.9% más motivados a dejar de fumar. -10.3% dijo que fumaba menos.
Pago de multas judiciales (BIT, 2012).	Mensaje personalizado incluyendo nombre de la persona o monto del adeudo.	Prueba piloto en el sudeste de Inglaterra.	Mensajes personalizados dan mayor relevancia a las cartas.	-Respuesta de pago a texto presonalizado: 33%. A mensajes estandarizados: 23.2%.
Efecto diferenciado de los nudges por ideología política (Costa y Kahn, 2013).	Reporte trimestral o mensual (2 pág.) para reducir el consumo de electricidad en los hogares.	Experimento de campo en un distrito de California, Estados Unidos.	La efectividad depende de la ideología política.	-Reducción de consumo: 3.6% en liberales y 1.1% en conservadores.
Donación para la protección del clima (Bruns *et al.*, 2016)	Monto de donación sugerido para contribuir a un fondo de protección del clima.	Experimento con 200 estudiantes universitarios holandeses. Cada uno recibió 10 euros.	Los nudges pueden ser transparentes y efectivos.	-Mayor donación con monto sugerido. -Informar sobre el nudge y su propósito o sólo su propósito, no redujo donaciones. -No es claro el efecto cuando sólo se informó sobre el nudge.
"Efecto boomerang" de mensajes normativos: consumo de electricidad. (Schultz *et al., 2007*)	Dos mensajes para hogares: M1- Consumo promedio de electricidad en el vecindario por hogar. M2- Se agregó una cara feliz ☺ o triste ☹ si el consumo era menor o mayor al promedio, respectivamente.	Experimento con la participación de 290 hogares de San Marcos, California, Estados Unidos.	-M1: generó ahorros y efecto boomerang. -M2: corrigió efecto boomerang añadiendo la aprobación o desaprobación social.	-M1: redujo el consumo diario en los hogares por arriba del promedio en 1.22 kWh (de 21.47 a 20.25 kWh). Los hogares por abajo del promedio lo aumentaron en 0.89 kWh (de 10.38 a 11.27 kWh). -M2: hogares por abajo del promedio mantuvieron niveles de consumo bajos.

Fuente: elaboración propia con base en las referencias señaladas en el cuadro.

Aprendizajes

Diversos aprendizajes se pueden obtener de los apartados previos, el presente se enfoca en los que se consideran de mayor valía para la agenda académica y la de los hacedores de políticas públicas.

1. Principales características de un instrumento para que pueda ser clasificado como nudge. En consonancia con lo revisado, Luc Bovens (2009) señala algunos requisitos: permite conservar la libertad de elección; genera beneficios a las personas objetivo; implica un cambio en la arquitectura de las decisiones; supone que los seres humanos toman decisiones subóptimas e inclusive erróneas y, tiene implicaciones para la autonomía. Cambiar la presentación de los alimentos en las cafeterías es un *nudge*, prohibir los "alimentos chatarra" no lo es (Thaler y Sustein, 2009a). Identificar con claridad este tipo de instrumentos cada vez más populares, puede ser fundamental para generar análisis más precisos e intervenciones más exitosas.

2. *La evidencia empírica de cada contexto debe estar en la base de la formulación de un nudge.* Como se observó en los supuestos y la experiencia internacional, éste parece ser un requisito fundamental para mejorar las posibilidades de éxito de una intervención. Podría resultar muy riesgoso replicarlas sin esta consideración pues como, señala Lunn (2012), es incierta la medida en que pueden ser trasladadas a otros entornos, incluso similares. El método inductivo ha sido preponderante para recuperar evidencia, en particular los experimentos de campo. A pesar de su utilidad, tampoco es claro hasta qué punto estos últimos se pueden replicar a gran escala. Al respecto, las pruebas piloto podrían resultar de utilidad para disminuir los riesgos de efectos no deseados.

3. Los efectos de los nudges son menos importantes de los inicialmente sugeridos por sus proponentes, en algunos casos modestos, pero no son despreciables. Excepciones importantes se presentan en las intervenciones basadas en cambios de

las posiciones iniciales de las personas (p.ej.: donaciones de órganos en varios países europeos). A pesar del ajuste en las expectativas de la gran mayoría de otro tipo de *nudges*, es un instrumento nada despreciable por diversas razones: pueden generar efectos en el sentido esperado; informan o complementar instrumentos tradicionales de políticas públicas y, en algunas intervenciones, los costos de formatear el contexto decisional son bastante reducidos por lo que el balance costo-beneficio puede agregar valor a los resultados.

4. No remplazan los instrumentos tradicionales sino que se trata de su última adición. Las observaciones del capítulo confirman a Burgess (2012). Como se señaló, los efectos pueden ser modestos (p.ej.: reducción de consumo de electricidad en California) y en general las intervenciones han complementado otras intervenciones sin sustituirlas. De esta forma, es muy posible que la solución de problemas públicos complejos seguirá sujeta a las estrategias tradicionales que añadirán *nudges*. Resultará entonces importante que se continúen analizando las diferentes formas y medidas en que los instrumentos pueden combinarse.

5. Posibilidad de consecuencias inesperadas. Los *nudges* revisados no siempre generaron resultados en el sentido deseado por los arquitectos de las decisiones (p.ej.: el "efecto boomerang" en California). Al menos tres posibles explicaciones y aprendizajes podrían estar relacionados. El primero es la importancia de considerar las normas sociales en las intervenciones (p.ej.: en la corrección del "efecto boomerang"). El segundo es que se carece de suficiente verificación sobre el peso de los múltiples factores del contexto en el comportamiento (Kosters y Van Der Heijden, 2015). El tercero, es que la racionalidad limitada de los tomadores de decisiones pude incidir en los efectos no deseados (Lodge y Wegrich, 2014). Estas dos últimas son de particular relevancia pues sin importar la parsimonia con las que se construyan las intervenciones existirán riesgos. En este sentido, al igual que otras intervenciones, los *nudges* deben ser sujetos de procesos de aprendizaje de prueba-error-adaptación, al respecto existen diversas propuestas (ver p.ej.: Laura Haynes, Owain Service, Ben Goldacre y David Torgerson, 2012).

6. Implicaciones en materia de valores y prácticas democráticas. Un asunto fundamental son las implicaciones de los *nudges* en cuanto a la legitimidad, ética, transparencia y rendición de cuentas. Si bien existe la posibilidad de que algunas intervenciones cuenten con legitimidad (p. ej.: caso del tabaco) y sean efectivos en condiciones de transparencia (p.ej.: experimento sobre donaciones para fondo de protección del clima), se trata de indicios muy preliminares de validación empírica. Lo que parece ser una constante es que la mayoría de las intervenciones no informan a la población sobre los cambios del contexto decisional y sus motivaciones. Esta situación no solo genera cuestionamientos éticos por la falta de debate sobre lo que es "bueno" o "malo" para la población (Mols *et al.,* 2015), además, las carencias de transparencia, hacen más complicado evaluar las implicaciones en materia de rendición de cuentas. De esta forma, los riesgos de abusos podrán incrementarse donde se ha presentado debilidad institucional con instrumentos tradicionales. No es de extrañarse que la opacidad que puedan generar intervenciones como los *nudges,* sea una de las principales preocupaciones de autores en países como México (p.ej.: David Arellano y Fernanda Barreto, 2016). Lo anterior sugiere que estos temas deberían ser foco de atención tanto para futuros análisis académicos como para las prácticas en el sector público. Al respecto, podría resultar de utilidad, profundizar sobre la posibilidad de establecer puentes entre los *nudges* y la democracia deliberativa como proponen John *et al.* (2009).

7. Limitaciones y riesgos adicionales derivados de la falta de evidencia. Además de lo señalado en los puntos cinco y seis, existen otros temas donde la insuficiente evidencia sobre los efectos de las *nudges* también demanda mayores análisis. Uno de los más importantes son los resultados en el largo plazo. La trascendencia de las carencias de información va más allá de los posibles costos de reformatear el contexto constantemente cuando los efectos no sean duraderos (Mols *et al.*, 2015). Sería aún peor que los problemas originales pudieran agravarse al no resolverse las fallas de fondo (Burguess, 2012). La evaluación constante de las intervenciones podría resultar de ayuda al respecto.

También será necesario profundizar el conocimiento sobre los costos administrativos completos de las intervenciones (desde la planeación hasta la evaluación). Actualmente, los análisis se han enfocado básicamente en el monto monetario de los cambios del contexto (p. ej.: de la presentación de la comida saludable en las cafeterías escolares o de la información en folletos). Otros temas donde habrá que ahondar en los estudios son los marcos de evaluación, que no siempre son suficientes para confirmar los resultados de las intervenciones (caso del tabaco), y las implicaciones en las desigualdades (Kosters y Van Der Heijden, 2015).

Por lo hasta aqui señalado, los *nudges* representan oportunidades para el buen gobierno aunque por lo general, los efectos son menores a los sugeridos por los supuestos teóricos iniciales y, más que sustituir, complementan a otros instrumentos. Además, deben ser considerados con cautela hasta obtenerse mayor constatación empírica de sus limitaciones y riesgos (Adam Burgess, 2012)

Conclusión

En el presente capítulo se analizó una de las adiciones más recientes a los instrumentos de políticas públicas: los *nudges*. En los diferentes apartados, se consideraron: sus principales supuestos y críticas, la experiencia internacional relacionada y algunos aprendizajes obtenidos del capítulo.

Debido a la relativa novedad de los *nudges*, la evidencia empírica es todavía insuficiente para adoptar posturas polarizadas. Los debates teóricos y la experiencia internacional sugieren que no se trata solamente de una virtud o un riesgo, sino de otro instrumento que podemos agregar a la caja de herramientas para alcanzar mejores gobiernos (Kosters y Van Der Heijden, 2015).

Entre las principales oportunidades para el buen gobierno se encuentran: pueden incidir en el comportamiento de las per-

sonas para mejorar su bienestar sin que pierdan su libertad de elección; aunque sus efectos son generalmente menos importantes de lo inicialmente sugerido por sus proponentes, informan o complementan instrumentos tradicionales de políticas públicas; los costos de formatear el contexto decisional pueden ser reducidos por lo que el balance costo-beneficio puede agregar valor a los resultados; otorgan a los gobiernos una herramienta, similar a la de las empresas, que pueden utilizar para mejorar decisiones de consumo, entre otras.

A pesar de la posibles beneficios, los *nudges* deben ser considerados con cautela hasta obtenerse mayor constatación de sus limitaciones y riesgos, por ejemplo: las consecuencias inesperadas; no se tiene certeza de los efectos en el largo plazo; sus implicaciones en materia de legitimidad, ética, trasparencia, rendición de cuentas y desigualdad; no siempre es posible contar con marcos de evaluación suficiente de los resultados, entre otras. Para prevenir efectos no deseados podría resultar de utilidad (aunque no una garantía): fundamentar los *nudges* con evidencia empírica obtenida de cada contexto; implementar pruebas piloto antes de replicar los experimentos a gran escala; someter las intervenciones a procesos de aprendizaje prueba-error-adaptación (ver p. ej.: Haynes *et al.,* 2012); la evaluación constante de los resultados y, profundizar sobre la posibilidad de establecer puentes con la democracia deliberativa (ver p. ej.: Jhon *et al.,* 2009).

Debido a su novedad y a la carencia de suficiente evidencia empírica, los *nudges* presentan diversos retos tanto para los investigadores como para los hacedores de política pública. Puesto que parecen estar volviéndose una práctica recurrente, será importante contar con mayores análisis que permitan reducir sus riesgos y aumentar sus oportunidades para resolver problemas de políticas públicas y mejorar el funcionamiento de los gobiernos.

Lecturas sugeridas

Kosters, M. y Van der Heijden, J. (2015). From mechanism to virtue: Evaluating Nudge theory. *Evaluation*, 21 (3), 276-91.

Le Grand, J. y New, B. (2015). *Government paternalism*. Princeton: Princeton University Press.

Lodge, M. y Wegrich, K. (2014). Rational tools of government in a world of bounded rationality. *Discussion paper no. 75*, LSE.

Mols, F., Haslam A., Jetten J. y Steffens N. (2015). Why a nudge is not enough: A social identity critique of governance by stealth. *European Journal of Political Research*, 54 (1), 81-98.

Thaler, R. y Sunstein, C. (2009a), *Nudge: Improving Decisions about Health, Wealth, and Happiness*. Nueva York: Penguin.

Bibliografía

Alemanno, A. (2012). Nudging Smokers The Behavioural Turn of Tobacco Risk Regulation. *European Journal of Risk Regulation*, 1, 32-42

Arellano D. y Barreto F. (2016). Gobierno conductual: nudges, cambio de comportamiento inconsciente y opacidad. *Foro Internacional* 226, LVI (4), 903-940.

Behavioural Insights Team. (2012). *Applying Behavioural Insights to Reduce Fraud, Error and Debt*. London: CabinettOficce.

_____, *Behavioural Insights Team*, fecha de acceso, 10 de noviembre de 2016, http://www.behaviouralinsights.co.uk/

BETA. Behavioural Economics. *Gobierno de Australia, Departamento del Primer Ministro y Gabinete,* fecha de acceso, 10 de noviembre de 2016, https://www.dpmc.gov.au/domestic-policy/behavioural-economics

Bovens, L. (2009). The Ethics of Nudge. En T. Grüne-Yanoff y S. Ove Hansson (Eds.), *Preference Change: Approaches from Philosophy, Economics and Psychology* (pp. 207-219). Berlin y New York: Springer.

Bruns, E., Kantorowicz-Reznichenko E., Klement K., Luistro, M., Rahali, B. (2016). Can Nudges Be Transparent and Yet Effective?. *WiSo-HH Working Paper Series Working Paper No. 33*

Burgess, A. (2012). 'Nudging' Healthy Lifestyles: The UK Experiments with the Behavioural Alternative to Regulation and the Market. *European Journal of Risk Regulation*, 1, 3-16.

Costa, D. y Kahn, M. (2013). Energy conservation 'nudges' and environmentalist ideology: Evidence from a randomized residential electricity field experiment. *Working Paper 15939*. Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Gneezy, U. y Rustichini, A. (2000). Pay enough or don't pay at all. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3): 791–810.

Hallsworth M., List J., Metcalfe R. y Vlaev I. (2014). The Behavioralist as Tax Collector: Using Natural Field Experiments to Enhance Tax Compliance. *Nber working paper series,* fecha de acceso, 2 de noviembre de 2016: http://www.nber.org/papers/w20007.

Hammond, D., Fong, G., Borland, R. Cummings, M., McNeill, A., Driezen, P. Text and Graphic Warnings on Cigarette Packages (2007). Findings from the International Tobacco Control Four Country Study. *American Journal of Preventive Medicine*, 32, 202-9.

Hanks, A., Just, D. y Wansink, B. (2013). Smarter lunchrooms can address new school lunchroom guidelines and childhood obesity. *The Journal of Pediatrics,* 162(4): 867–69.

_____, Just D., Smith, L., Wansink B, Dyson, J. (2012). Healthy convenience: nudging students toward healthier choices in the lunchroom. *Journal of Public Health,* 34 (3), 370-76.

Haynes, L., Service, O., Goldacre, B., Torgerson, D., (2012). *Test, Learn, Adapt: Developing Public Policy with Randomised Controlled Trials*. Londres: Cabinet Office, Behavioral Insights Team.

Jakobsen, M. y Serritzlew, S. (2015). Effects on Knowledge of Nudging Citizens with Information. *International Journal of Public Administration*, 00, 1-9.

John, P. (2013). All tools are informational now: how information and persuasion define the tools of government. *Policy & Politics*, 41 (4), 605-20.

_____, y Richardson, L. (2012). *Nudging citizens towards localism?*. Londres: British Academy, fecha de acceso, 20 de abril de 2016, http://www.britac.ac.uk/policy/nudging-citizens-towards-localism.cfm

_____, Smith, G. y Stoker, G. (2009). "Nudge Nudge, Think Think: Two Strategies for Changing Civic Behaviour". *The Political Quarterly*, 80 (3), 361-70.

Johnson, E. y Goldstein, D. (2003). Do defaults save lives?. *Science* 302(5649), 1338–9.

Kahneman, D. y Tversky, A. (1979). Prospect theory: An analysis of decision under risk. *Econometrica*, 47(2): 263–91.

_____, Slovic, P., y Tversky, A. (1982). *Judgment under uncertainty: Heuristics and biases*. Cambridge: Cambridge University Press.

Kamenica, E. (2012). Behavioural economics and psychology of incentives. *Annual Review of Economics*, 4(1), 427–52.

Kroese, F., Marchiori, D., Ridder, D. (2015). Nudging healthy food choices: a field experiment at the train station. *Journal of Public Health Advance Access, 1-5.*

Loewenstein, G., Bryce, C., Hagmann, D., & Rajpal, S. (2015). Warning: You are about to be nudged. *Behavioral Science & Policy*, 1(1), 35–42

Lunn, P. (2015). *Regulatory Policy and Behavioural Economics*. París: OCDE.

Madrian, B. y Dennis, S. (2001). The power of suggestion: inertia in 401(k) participation and savings behavior. *The Quarterly Journal of Economics,* CXVI (4), 1149-87

OCDE (2017). *Behavioural Insights and Public Policy: Lessons from Around the World.* Paris: OCDE.

Oliver, A. (2015). Nudging, Shoving, and Budging: Behavioural Economic-Informed Policy. *Public Administration*, 93 (3), 700-14

Oxford Dictionaries. *Nudge.* Oxford Dictionaries, fecha de acceso, 29 de abril de 2016, http://www.oxforddictionaries.com/es/traducir/ingles-espanol/nudge

Puga, J. (2016). Nudge: conceptos básicos, crítica y evidencia empírica. *Blog del Doctorado de Políticas Públicas del CIDE.* Fecha de consulta, 25 de octubre de 2016, http://administracionpublica.cide.edu/?p=784

SBTS. Official website of the Social and Behavioral Sciences Team. *United States Government*, fecha de acceso, 10 de noviembre de 2016, https://sbst.gov/

Schultz, W., Nolan, J., Cialdini, R., Goldstein, N. y Griskevicius, V. (2007). The Constructive, Destructive, and Reconstructive Power of Social Norms. *Psychological Science* 18 (5), 429-34.

Selinger, E. y Whyte, K. (2012). Nudging Cannot Solve Complex Policy Problems. *European Journal of Risk Regulation,* 3 (1), 26-31.

Thaler, R. y Sunstein, C. (2009b). *Un pequeño empujón (nudge): el impulso que necesitas para tomar las mejores decisiones en salud, dinero y felicidad.* Madrid: Tauros.

Willemsen, M. *(2005).* The New EU Cigarette Health Warnings Benefit Smoker Whoe Want to Quit: Results from the Dutch Continuous Survey of Smoking Habits. *European Journal of Public Health,* 15(4), 389-92.

De las grandes reformas administrativas a los instrumentos en América Latina

Mariana Chudnovsky

Introducción

Este capítulo contextualiza la discusión sobre los instrumentos de reforma administrativa en América Latina. Asimismo, discute las consecuencias prácticas que dejaron los grandes modelos de reforma del Estado (Nueva Gerencia Pública, Gobernanza, entre otros) y el desafío que eso implica para la región. El aparato administrativo de un país ocupa un lugar central en la elaboración y en la implementación de las políticas públicas, como así también, en la relación que se establece entre el Estado y los ciudadanos. La administración y la burocracia son casi tan antiguas como el gobierno mismo, pero ya hace muchos años se han convertido en una parte cada vez más relevante del aparato gubernamental en casi todos los países del mundo. A pesar de esta clara importancia, es probable que, en América Latina, tengamos menos información sistemática acerca de este aspecto del gobierno que sobre cualquier otro.

Varios países de América Latina iniciaron el siglo XXI en contextos de institucionalidad formal debilitada (Helmke y Levitsky, 2006; Levitsky y Murillo, 2009; Martínez Nogueira, 2010) y con Estados con escasas capacidades (Sanguinetti *et al.*, 2015). Esto es muy problemático porque existe sobrada evidencia que políticas bien diseñadas pueden verse frustradas u obturadas por una organización y estructuración organizacional inadecuada. Asimismo, una inconveniente gestión y regulación de los recursos humanos dentro de la administración puede dar lugar a prácticas de clientelismo, corrupción o "amiguismo", o bien suponer un peso excesivo en términos de recursos sobre la economía de un país. En sentido contrario, una correcta organización de las lógicas organizacionales y del servicio

civil de las administraciones públicas facilitan y agilizan la aplicación eficiente de las políticas públicas y pueden servir de catalizadores e incluso de multiplicadores de los efectos de dichas políticas sobre la realidad económica, social y política de la nación (BID, 2006). Ahora bien, a la hora de reformar, modernizar, profesionalizar y fortalecer al Estado, la región tendió a llevar adelante estrategias de reforma comprehensivas, usualmente, promovidas por los países anglosajones en base a sus propias experiencias de reforma.

América Latina, con todas sus diferencias y especificidades, se vio inmersa en un péndulo que oscilaba entre las miradas "politológicas" y, en cierta forma, voluntaristas sobre la mejor manera de organizar al Estado para procesar las políticas públicas de los gobiernos en el poder y las miradas "gerencialistas", y de cierta manera, ingenuas, que surgieron como reacción a las primeras. Esta estrategia pendular entre la "política" como motor del cambio —que despreció las prácticas gerenciales y las estrategias de organización— y "el *management*", que se propuso a sí mismo como una estrategia neutral superadora, —sin considerar que el planteo de la neutralidad de lo técnico tiene una carga ideológica fuerte—, trajeron consecuencias prácticas en los aparatos estatales de la región. En la actualidad, las administraciones públicas tienden a presentar realidades organizacionales que combinan formas de gestión patrimoniales, burocráticas, gerenciales y de co-gestión que indican las diferenciaciones y tensiones persistentes entre actores políticos, sectores y órganos gubernamentales. Es decir, nuestros aparatos estatales combinan dependencias que no lograron ni siquiera alcanzar desarrollos weberianos con otras prácticas de gestión vinculadas a las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) o de la gobernanza. Más aún, muchas veces, dentro de una misma dependencia pública, conviven estrategias centralizadas, descentralizadas, concentradas, participativas, no participativas, verticalistas, horizontales, clientelares y/o profesionales.

El Estado como "cementerio de proyectos", la metáfora elaborada por Oszlak[36], describe gran parte de la herencia que dejaron los grandes modelos de reforma, tanto en el plano de las ideas académicas, como entre los actores vinculados a la hechura de la política. En la práctica, existen Estados complejos, contradictorios, con estructuras paralelas, con desarrollos desiguales, con enorme heterogeneidad en el avance hacia cualquiera de los paradigmas dominantes y en cualquiera de los períodos temporales que se examinen. Se acumulan "capas geológicas" de reformas interrumpidas. Se combinan prácticas jerárquicas con espacios participativos. Se crean grandes "institutos" de coordinación de diversas problemáticas urgentes, que se plasman en normas que no modificarán realmente el comportamiento de los actores. Y, en esos contextos, se siguen buscando fórmulas universales que modernicen a nuestros Estados. Es por ello que urge cambiar el eje: pasar de los grandes modelos a los instrumentos/mecanismos/estrategias que permitan desarmar esa lógica heredada.

En este sentido, el rescate de los instrumentos de administración que propone este libro presenta una estrategia de abordaje para los tan necesarios cambios que, no sólo no replica los déficits de los grandes modelos de transformación, sino que posee la triple de virtud de (i) ser transversal a diferentes lógicas y contextos organizacionales, por lo que puede utilizarse en contextos diversos sin tener que transformar, primero, "el todo" para, luego, poder usar "la parte"; (ii) abarcar la diversidad de instrumentos posibles, tomándolos como "herramientas disponibles en una caja" para su uso por parte de quién lo necesite (sin tener que pasar por todo el proceso de reforma y aprobación administrativa formal previa por lo que, además, quedan abiertos al "ensayo, error y ajuste" desde la práctica) y; (iii) a pesar de centrarse en los dos puntos anteriores, destaca la importancia del componente (y criterio) político a la hora de

[36] Cita completa: "La burocracia estatal, viuda administrativa de sucesivos gobiernos y regímenes políticos, acaba convirtiéndose en un inmenso cementerio de proyectos políticos".

elegir qué instrumento, cómo usarlo y con quién establecer alianzas y redes para hacerlo.

Por último, el capítulo se organiza en cuatro secciones: en la primera se repasan brevemente las grandes olas de reforma del Estado. En el segundo apartado, se discuten las consecuencias que trajeron para los aparatos estatales de América Latina y se proponen categorías heurísticas que permitan una aproximación a sus formas organizacionales. En la tercera sección se ilustran experiencias de uso de instrumentos, desde las formas más tradicionales, como la profesionalización (que, sin embargo, incorporó instrumentos sobre todo para la capacitación de la Alta Dirección Pública), las asociaciones público privadas que presentan estrategias de equilibrio entre el Estado y el mercado, herramientas para la gestión del desempeño y mecanismos de coordinación. En la cuarta sección, se presentan conclusiones.

Recetas universales y buenas prácticas: dos caras de una misma estrategia de reforma

Las estrategias de reforma suelen basarse en recetas universales que se piensan como soluciones generales a problemas que, en realidad, son particulares. Esto genera, al menos, dos problemas: en primer lugar, tienden a asumir que los contenidos y resultados específicos de las reformas gozan de validez universal. En segundo lugar, al priorizar el alcance de resultados técnicos y de gestión específicos, tienden a desconocer la importancia central de la influencia de la política en los procesos de toma de decisiones de cada país (Acuña y Repetto, 2009).

En América Latina, esta búsqueda de recetas universalmente válidas se desplegó en dos momentos: en una primera instancia, se centró en la búsqueda de la receta en forma deductiva y en una segunda, en la búsqueda de la misma, pero en forma inductiva. La primera etapa, ligada a la primera generación de reformas económicas que atravesó la región, se proponía deducir potenciales medidas desde modelos abstractos con fuertes presupuestos economicistas. Según éstos, las reformas de los

mercados tendrían un efecto "de arrastre" sobre las dinámicas políticas e institucionales. "La lógica teórica que animaba esta etapa no contemplaba una segunda, por lo que no se asumía como una primera generación sino como "hija única"" (Acuña y Repetto, 2009:3). La segunda etapa de reformas, que surgió a partir del reconocimiento de las limitaciones y fallas de la primera, centró la atención en lo institucional y rescató la importancia del reconocimiento y el valor de las "buenas prácticas". En este segundo período, el poder de las recetas ya no descansó en su consistencia lógico-deductiva a partir de modelos formales, sino en el aprendizaje y generalización de experiencias que se habían mostrado exitosas. Lo que se "exportó" fue el camino inverso: de las experiencias triunfantes se indujeron conclusiones y recomendaciones generales que se presentaron como "buenas prácticas" generalizables.

Por supuesto que cada uno de los países de América Latina y el Caribe presentan diferencias con relación a sus niveles de desarrollo y a sus dinámicas políticas. Sin embargo, es posible identificar algunos problemas comunes. Sin dudas, uno de los más llamativos es que la región es una de las más desiguales del mundo (CEPAL, 2016). Existe una combinación de problemas históricos asociados a carencias elementales como nivel educativo, infraestructura básica o cobertura de salud con cuestiones más actuales, como los altos niveles de pobreza y las derivaciones del desempleo y la creciente precarización laboral, así como la inseguridad y/o la corrupción. Desde ya que también existe gran variación en el modo en que, en cada país, se combinó históricamente esta confluencia de viejos y nuevos problemas sociales.

El rasgo central del proceso latinoamericano en la segunda mitad del siglo XX estuvo asociado a la reiterada imposición de dictaduras militares con breves interregnos de gobiernos civiles y aún más breves de regímenes civiles democráticos. Asimismo, el grado de inestabilidad e incertidumbre político-institucional no estuvo únicamente ligado a cambios de régimen político, sino a casi todos los cambios de administración. El resultado fue

un paulatino debilitamiento de la capacidad de gestión público-estatal al mismo tiempo que se acrecentaban los problemas sociales (Acuña y Repetto, 2009).

La crisis que afectó al Estado en América Latina durante los años 70 en el contexto de los regímenes autoritarios, así como la llamada "década perdida" de los años 80, llevó a un diagnóstico compartido sobre el debilitamiento del Estado, como fuente de legalidad democrática, pero, también, como aparato organizacional (Cavarozzi, 1991). En un contexto de crisis fiscales y de balanza de pagos recurrentes, América Latina presenció una fuerte tendencia contra la "matriz Estado-céntrica" (Acuña, 1995). Las crisis económicas sufridas durante la década de los años 80 (y que para algunos países continuaron hasta bien entrada la década siguiente) mostraban una combinación explosiva de deudas externas impagables, grandes déficits fiscales y volatilidades inflacionarias y de tipo de cambio que, en la mayoría de los países de la región, era fijo. En ese contexto, la región "decidió" que el Estado estaba en crisis y que, por lo tanto, era necesario reformarlo. Así, se impuso la urgencia de la reforma que debería reducir su tamaño y hacerlo más ágil, flexible y eficiente, además de más responsable ante la sociedad (Fleury, 2002). La primera ola de reformas se hizo bajo los parámetros del llamado "Consenso de Washington". El decálogo propuesto por Williamson (1990) promovía la disciplina fiscal, la privatización de empresas estatales, la apertura comercial, la reforma tributaria, la desregulación de las relaciones laborales, entre otros. Varios países se esforzaron por implementar los diversos componentes de los paquetes de reformas, con la implementación a veces impuesta como una condición para recibir préstamos por parte del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial. Los resultados de estas reformas fueron y son muy debatidos (Rodrik, 2011). Las ideas predominantes se inscribían en la máxima del "Estado como problema" (Evans, 1996)- permeando no sólo a las elites dirigentes de vastas regiones del mundo, sino también a la opinión pública de muchos países de América Latina.

Esta etapa inicial de la reforma estatal estuvo guiada por modas académicas y políticas que surgieron promoviendo un "Estado mínimo", lo cual conducía a fomentar el creciente desprestigio del aparato técnico-burocrático del sector público, así como a debilitar el propio rol político de la autoridad estatal. La "primera generación de reformas" mostró una cierta despreocupación por la gestión operativa. El eje de las reformas fueron las macro-decisiones vinculadas a la apertura de mercados, privatizaciones de empresas públicas, flexibilización laboral.

Sin embargo, el retorno a la preocupación por la capacidad del Estado no tardó en llegar, cuando se hizo evidente la incapacidad del mercado para generar por sí mismo, el tan necesario desarrollo (económico, pero también social). Lentamente, aunque con otros matices, volvió a escena la idea de "Estado como solución" (Evans, 1996) con las así llamadas reformas de segunda generación o reformas del Estado. La "segunda generación de reformas", a diferencia de la "primera", colocó el acento en la relevancia de las instituciones y sobre todo, del Estado y resultó en una incorporación en la agenda de investigación y enseñanza de cuestiones como la sociedad civil y sus organizaciones, así como de análisis con foco en los microfundamentos político-gubernamentales. Primaron las "buenas prácticas" y se hizo evidente la incidencia del paradigma de la NGP. Ésta se estructuró como un modelo que se caracterizó por adaptar herramientas de la gestión empresarial al manejo de los asuntos públicos y propuso una prestación de servicios ajustada a las necesidades de los ciudadanos con un enfoque de eficiencia, competencia y efectividad. La NGP, por una parte, permitió valorar la especificidad y trascendencia del "manejo" o gestión de lo público. Por otra, lo hizo asimilando el entendimiento sobre la "gestión" de lo público a la del sector privado, incorporando prácticas de gestión del mercado y transformando a los ciudadanos en "clientes", por lo que su lógica de reformas persiguió —a partir de sospechas hacia lo político como "fuente de ineficiencias"—, otorgarle poder y autonomía a los gestores públicos. De esta forma, la NGP se propuso a sí misma como un paradigma técnico, entendiéndolo

como políticamente neutral y universalmente válido. Así, y de manera pendular, reflotó supuestos de miradas que entienden a la problemática del sector público como el resultado de la conducta de individuos maximizadores de sus intereses, sin mayor peso de sus culturas, identidades o mapas subjetivos, en definitiva, individuos aislados y sin historia (Chudnovsky, 2015). Más allá de las debilidades propias de la postura, la NGP dejó importantes aprendizajes como, por ejemplo, la importancia de incorporar ciertos ingredientes que destaca como básicos para la modernización del sector público y que no estaban presentes con suficiente entidad en el modelo anterior, tales como la eficiencia, la democratización del servicio público y cierta flexibilización organizacional.

Cada intento de cambio conllevó una redefinición del papel del Estado y la necesidad de reformular la lógica organizacional del mismo. La dinámica de inestabilidad arriba descripta resultó en un Estado cuyas estructuras apenas articulan los restos de las reiteradas y contradictorias reformas frustradas a poco de su inicio. Las consecuencias de este contexto son previsibles: la inexistencia de una clara división de trabajo entre las áreas ejecutivas y la duplicación funcional y estructural de objetivos, entre muchas otras disfuncionalidades burocráticas que afectan a la implementación de las políticas. A esta situación se suma el problema de escasez de recursos del Estado que, acentuado por la incapacidad estatal de planificar y administrar eficientemente con los que cuenta, resulta, muchas veces, en una producción de políticas públicas oscura, contradictoria, desarticulada, discontinua y excluyente. Como señala Martínez Nogueira (2001), tal vez, el problema de "una nueva gestión pública" en oposición a "una vieja y superada" es que siguen persistiendo dificultades diagnosticadas por distintos enfoques que, a la vez, no fueron resueltos por ninguno de ellos.

Por supuesto, las realidades de las administraciones desbordan las categorías que se podrían derivar teóricamente. Más aún, si "bajamos" en el nivel jurisdiccional, podríamos aplicar estas categorías heurísticas a diferentes áreas dentro de un mismo

ministerio o dependencia pública y encontrar la coexistencia de esas categorías de manera yuxtapuesta. Esto muestra la necesidad de pensar el cambio desde una nueva óptica ya que la lógica secuencial subyacente a los "grandes modelos", que nos indican una lógica de avance unidireccional que genera, como consecuencia, retrocesos "reactivos" (Hood, 1994), nos deja atados de manos para actuar ante estas realidades organizacionales híbridas. Puesto que la influencia de los *policy reversals* (Hood, 1994) sobre las administraciones publicas latinoamericanas no ha sido ni unilateral ni homogénea, ha ido dejando una realidad que es preciso desentrañar antes de poder actuar. La alternancia de modelos, fue dejando rastros organizacionales diversos (y, a veces, contradictorios); capas geológicas acumuladas del cambio entre diferentes instrumentos (y modas) de gestión —que se vieron reemplazados por otros más "bonitos y mejores" antes de terminar sus ciclos—; reformas frustradas y/o interrumpidas, que generan confusión cotidiana porque generan tensión entre sistemas de gestión; normativas que se implementaron a medias, o que no se aplicaron del todo, que se van emparchando con nuevas normas que buscan solucionar la falla de las primeras, generando complejos mosaicos normativos para los futuros implementadores de las nuevas reformas.

Ante los complejos contextos descritos, los instrumentos son una nueva opción para no paralizarse ante la complejidad y generar espacios que, desde la práctica, promuevan cambios y aprendizajes que puedan, luego —y como consecuencia— cristalizarse normativamente. A continuación, se presentan algunos de los instrumentos de los que podemos extraer enseñanzas de las experiencias regionales.

Los instrumentos en América Latina

Como se señaló en el primer capítulo de este volumen, los instrumentos son muy diversos y la literatura ofrece distintas definiciones y tipologías de ellos. En la práctica, se han utilizados en muchas circunstancias y contextos diferentes

y explorar esas experiencias puede brindar un panorama de lo que ha sucedido en la gestión pública en los últimos años. Como señalan estos autores, en el primer capítulo, la difusión y sofisticación de los recursos tecnológicos existentes potencian su utilización.

En este último apartado, se ilustran algunas experiencias de esos instrumentos en la región. La selección no es ni exhaustiva ni representativa de la suma de las experiencias existentes. Es un panorama de cómo estamos y hacia dónde vamos en materia de uso de instrumentos.

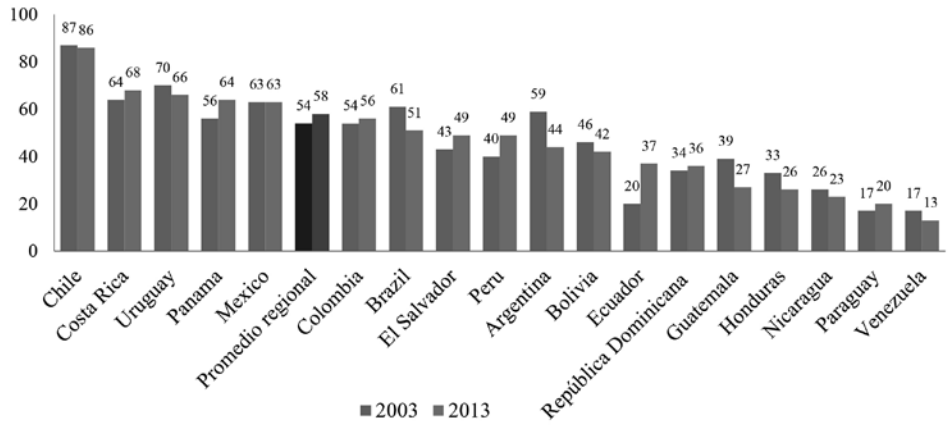
La profesionalización del empleo público

La profesionalización de los servicios civiles es la piedra basal del ideal weberiano. Sin embargo, el desempeño del servicio civil, muchas veces, depende de la existencia de procesos abiertos y competitivos de reclutamiento, de incentivos que moldeen el comportamiento de los funcionarios y de mejores prácticas de gestión (Grindle, 1997). Un diagnóstico compartido, con relación a los aparatos estatales latinoamericanos, refiere a la debilidad que muestran sus servicios civiles. Se suelen mencionar problemas en el ingreso a la carrera (que debería ser por mérito), en la movilidad dentro de la misma (por ausencia de evaluaciones), en la productividad y desempeño (debido a problema de incentivos) y en la capacitación para poder avanzar en el sistema de carrera y en la mayor parte de los países. Además, se suma el problema de que la estabilidad del empleo público se garantiza en la gran mayoría de las constituciones, por lo que cualquier reforma enfrenta un límite normativo fuerte. Asimismo, la evidencia comparada indica que la gestión de los recursos humanos (GRR.HH) es un elemento central para la profesionalización de las burocracias y la existencia de un servicio civil de carrera, meritocrático y estable. En particular, porque se considera que el mayor activo de las instituciones son las personas a cargo del diseño e implementación de políticas públicas que afectan a toda la ciudadanía (BID, 2014). A pesar de este consenso, las reformas de modernización enfrentan

ciertos desafíos porque la designación discrecional de personas en puestos gubernamentales demostró ser un mecanismo resistente, flexible y efectivo para alcanzar objetivos políticos.

En la actualidad, en el nivel internacional, el indicador de efectividad del gobierno del *Worldwide Governance Indicators* (Banco Mundial -BM) es el más usado y mide la percepción de la calidad de los servicios públicos, la calidad del servicio civil y el grado de independencia de las presiones políticas, la calidad de la formulación e implementación de las políticas y la credibilidad del compromiso del gobierno con esas políticas, entre otras cuestiones. En el siguiente gráfico, se presenta el índice de efectividad del gobierno comparado entre el 2003 y el 2013 en América Latina.

Gráfico 10.1: Índice de efectividad del gobierno en América Latina 2003-2013



Fuente: Elaboración propia en base a la página web de *Worldwide Governance Indicators*

Como se puede observar, en el año 2013, el promedio del índice de efectividad de gobierno en Latinoamérica era de 58 puntos (en una escala de 100). Asimismo, sólo cinco países (Chile, Costa Rica, Uruguay, Panamá y México) de los 18 analizados se ubicaban por encima del promedio regional.

En los últimos diez años, los avances en el índice fueron graduales y las experiencias difirieron entre los países de la región. En primer lugar, ocho países (Costa Rica, Panamá, Colombia, El Salvador, República Dominicana, Paraguay, Perú y Ecuador) de los dieciocho analizados avanzaron en la efectividad de sus gobiernos. En segundo lugar, 9 países retrocedieron y en este subconjunto, ubicamos a Argentina junto a Chile, Uruguay, Brasil, Bolivia, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Venezuela. En general, los retrocesos fueron acotados, con excepción de Argentina y Honduras que descendieron respectivamente 15 y 7 puntos porcentuales. Por último, México es el único país que mantuvo el nivel de efectividad (*Worldwide Governance Indicators*, 2015).

Con el objetivo de medir el grado de implantación de la Carta Iberoamericana de la Función Pública (CIFP) en la región, se realizaron mediciones dos veces (2003 y 2011/13) con el apoyo del BID y del Informe Barómetro. Los cinco atributos de calidad de los servicios civiles que se midieron son: mérito, eficiencia, capacidad funcional, capacidad integradora y consistencia estructural (CLAD, 2003; CLAD, 2008). En el último diagnóstico del BID (2014), los países analizados se agrupan en tres niveles de desarrollo: a) en un nivel alto, se ubican Chile y Brasil; b) en un nivel medio, México, Colombia, Uruguay, Perú, y Costa Rica; y, c) en un nivel bajo, se encuentran países como Honduras, Ecuador, Bolivia, Guatemala, Paraguay, Perú, Panamá, El Salvador, Nicaragua y República Dominicana.

Las mediciones muestran que los avances en la profesionalización fueron graduales, enfrentaron algunas dificultades y variaron entre los países. No obstante, se considera que es un proceso con muchas posibilidades a futuro porque se lograron generar instrumentos normativos y técnicos, sobre todo, en aquellos países que partieron de líneas de base muy bajas. Además, se pusieron en marcha políticas y prácticas de gestión de los recursos humanos que fortalecieron la profesionalización y el carácter estratégico de los servicios civiles en los países más avanzados (BID, 2014: 15).

Sin dudas, las estrategias de fortalecimiento de los servicios civiles no se pueden pensar de manera aislada a contextos específicos, a lógicas político institucionales que determinan las ventanas de oportunidad que se presentan para impulsar o consolidar reformas orientadas a mejorar la calidad de las burocracias y, así, del procesamiento de políticas. Tanto en América Latina como en el resto del mundo, las reformas realizadas adquirieron diversas formas dependiendo de las características de sus sistemas político-administrativos, de su tradición administrativa, del conjunto de creencias heredadas sobre las instituciones y sobre la historia del país (Pardo, 2005). Dado ese contexto, los países de la región están avanzando hacia reformas de sus servicios civiles con especial énfasis en la profesionalización de las capas directivas. Éstas suelen denominarse como "alta dirección pública" (ADP). Casi todos los países muestran marcados avances en esta dirección desde el año 2004 (BID, 2014; Informe Barómetro, 2012). El desafío que asume toda nueva administración política es cómo modernizar y profesionalizar el servicio civil en un ejercicio de gobierno (al menos, en principio). El empleo público adquiere una gran relevancia numérica en la región y es muy difícil trabajar directamente con las dotaciones en toda su magnitud en un período acotado de tiempo en donde, por supuesto, existen prioridades y metas de gobierno que alcanzar. En general, se busca "comenzar" la reforma del servicio civil por donde sea posible. En este sentido, las franjas directivas constituyen una primera franja estratégica de política pública. La razón es sencilla: suelen conformar un número "manejable" de servidores públicos y asumen funciones de jefatura por lo que están en contacto directo con los equipos que conforman a la burocracia.

Con relación al uso de instrumentos dentro de los procesos de profesionalización, se puede pensar en los procesos de capacitación dentro de las carreras profesionales en los Estados. De acuerdo al BID (2014), se observa una gran disparidad entre los sistemas de formación de la región. Se analiza el desempeño de diferentes países de la región a la luz de tres aspectos centrales de la capacitación: 1) la planificación de los programas

de formación (incluyendo las instituciones que los ofrecen y su monitoreo), 2) la segmentación de la oferta y 3) los tipos de cursos que se ofrecen en base a relevamientos de competencias.

En cuanto a la planificación de programas, se observa que en los países con sistemas de capacitación más desarrollados (por ejemplo, Brasil y Chile), los programas de formación se llevan a cabo en base a una planificación y están a cargo de diferentes instituciones, pero monitoreados por una entidad gubernamental. En Brasil, los planes de capacitación anuales son definidos de modo descentralizado por una red de trece escuelas de gobierno que coordina el SEGU (Sistema de Escuelas de Gobierno de la Unión) y son monitoreados por el Comité de Gestión de la Política Nacional de Desarrollo del Personal que está integrado, por la Secretaría de Gestión Pública y por la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública). En Chile, la planificación tiene una lógica presupuestaria: se realiza a partir de la definición anual de programas de capacitación. Los programas se implementan de forma descentralizada bajo la supervisión de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC), específicamente, por la Unidad de Gestión del Desarrollo que otorga asesoramiento en términos del diseño e implementación del Modelo de Gestión de la Capacitación, en la gestión y en la administración de información de capacitación, en la generación de documentos de apoyo a la gestión del sistema y en el desarrollo de iniciativas específicas solicitadas por las mismas instituciones.

En cambio, en países con un nivel de desempeño medio (por ejemplo, Perú) se observan esfuerzos tendientes a sistematizar la planificación por parte de SERVIR – Autoridad Nacional del Servicio Civil. Sin embargo, ésta aún no se encuentra alineada con las necesidades reales de cada una de las instituciones. La principal proveedora de los programas de capacitación es la ENAP (Escuela Nacional de Administración Pública) que coexiste con escuelas de capacitación anteriores a su creación. Finalmente, por ejemplo, Ecuador (uno los países con sistemas de formación menos sólidos) carece de una planificación general

que se oriente a las necesidades de cada organización y cada institución define individualmente su programa de formación.

En segundo lugar, la segmentación de la oferta de cursos de capacitación para la ADP también varía. En Brasil, este proceso tiene lugar, principalmente, a través de la ENAP, que organiza el Programa de Desarrollo de Gerentes Operacionales y Supervisores para capacitar a la ADP en materia de planificación estratégica y de gestión del personal. Además, se organizan talleres de planificación estratégica. En esta misma línea, en Chile, las actividades poseen una estrategia segmentada según la pertenencia al primer o al segundo nivel en la jerarquía a la vez que se han impulsado acciones para generar redes de aprendizajes entre los directivos (por ejemplo, la Comunidad de ADP en 2009). En Uruguay, también, se observa un fraccionamiento de la oferta dada por el dictado de la Maestría en Política y Gestión Pública, que pasó a ser un requisito obligatorio para todos aquellos que ocupan un lugar en la ADP. En cambio, este no es el caso de Ecuador, donde la segmentación es escasa.

En tercer lugar, en cuanto al contenido de los cursos, en Brasil y en Chile la capacitación permanente de los funcionarios se define a partir de un diagnóstico orientado a identificar brechas en las competencias del personal para contribuir a reducirlas. En Perú, los principales programas que ofrecía la ENAP destinados a la ADP (a junio de 2015) eran el Programa de Formación Breve —para fortalecer las competencias directivas— y el Programa de Formación Amplia —orientado a formar jóvenes profesionales con potencial para ocupar cargos directivos en el Estado—. Sin embargo, la cantidad y calidad de las actividades de capacitación es heterogénea. Una situación menos favorable presenta Ecuador, donde no hay evaluaciones para la identificación de brechas, la oferta es descoordinada y se ocupa de temas no relevantes.

En síntesis, se observa que, en los países con sistemas de formación más desarrollados, los programas orientados a la

capacitación del servicio civil y de la ADP, se llevan a cabo en base a una planificación que tiene en cuenta un diagnóstico realizado con anterioridad para relevar las competencias que requieren ser adquiridas o perfeccionadas por el personal. Asimismo, en estos casos, si bien no hay una única organización responsable de su dictado, los lineamientos son monitoreados por una entidad gubernamental que, en última instancia, responde por ello y no se observa una descoordinación entre las distintas instituciones. A su vez, en estos países se observa una segmentación de la oferta de acuerdo al nivel jerárquico de quienes atienden los cursos.

Por último, en una revisión sintética sobre la oferta de los programas de formación para la ADP en América Latina, se observa que ésta es heterogénea independientemente del tamaño de los países y de la región (Bianchi *et al.*, 2016; Acuña, 2006). Sin embargo, es posible identificar algunos lineamientos generales: algunos sectores de políticas que están más vinculados al impacto directo en la sociedad, como salud y educación, reciben una mayor cantidad de ofertas de capacitación en gestión (Acuña, 2006). Con relación a las temáticas abordadas por las capacitaciones, la mayoría se centra en la gestión y administración pública dejando de lado la formación vinculada a las tecnologías de la información, a la comunicación de la gestión y al desarrollo social y económico. A su vez, muy pocos programas brindan herramientas vinculadas a las nuevas tendencias en la gestión pública tales como gobierno abierto, tecnología y gestión. En cuanto a la modalidad, los cursos virtuales aún son insuficientes, lo que dificulta la existencia de espacios de formación a líderes con un enfoque más colocado en su región. En relación con esto, se observa que los programas regionales de formación están concentrados en las capitales lo que genera un desequilibrio entre la oferta y de la demanda (hay mayor demanda en los lugares lejanos a las ciudades capitales pero menor oferta en estos lugares). Sumado a esto se observa una escasa oferta de maestrías de enfoque regional. Finalmente, los cursos de formación de educación ejecutiva son llevados a cabo, en su gran mayoría, de forma presencial y el

enfoque regional está ausente (Bianchi *et al.*, 2016). De este modo, la gran mayoría de los programas no se adaptan a las nuevas problemáticas a las que debe enfrentarse (y que debe resolver) la ADP en el siglo XXI.

Las asociaciones público-privadas

Las asociaciones público-privadas permiten combinar el financiamiento y la gestión privada para el desarrollo de infraestructura pública. Desde el año 2009, los resultados del índice de Infrascopio[37] (*Economist Intelligence Unit*, 2014) de la región muestran, en términos generales, una mejora. Esto señala que la capacidad de los países para movilizar inversión privada en infraestructura mediante este tipo de asociaciones presentó cierto progreso: los puntajes aumentaron en la mayoría de los países, logrando un aumento de casi 10 puntos para toda la región (de 32.9 a 42.5).

Según Infrascopio, las categorías de marco regulatorio e institucional han mejorado de forma significativa teniendo en cuenta que muchos países han actualizado las leyes de las Asociaciones Público-Privadas (APP) y han conformado nuevas agencias o unidades especializadas dentro de las instituciones existentes. El clima para la inversión privada en infraestructura también se fortaleció durante este tiempo. Sin embargo, las facilidades financieras para apoyar las APP muestran el progreso más bajo. De hecho, el puntaje promedio para esta categoría está estancado desde el año 2012, indicando que hubo pocos cambios en la ampliación de los mercados financieros, las herramientas y productos que facilitan la inversión privada en infraestructura.

Asimismo, la inversión en infraestructura en América Latina y el Caribe (ALC) está por debajo de los niveles necesarios para mejorar el acceso a los bienes y servicios, empleo y

[37] Infrascopio es un índice y herramienta interactiva que mide la capacidad de 19 países de América Latina y el Caribe para movilizar inversión privada en infraestructura a través de Asociaciones Público-Privadas (APP). http://www.fomin.org/es-es/PORTADAOld2015/Conocimiento/DatosdeDesarrollo/Infrascopio.aspx

financiación en toda la región. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la inversión en infraestructura en la región se situó por encima del 3% del Producto Bruto Interno (PIB) en los años ochenta pero decreció significativamente desde entonces, oscilando entre 2 y 3% del PIB. América Latina necesitaría invertir aproximadamente 5% del PIB (un monto equivalente a US$250,000 millones en 2010) en infraestructura a lo largo de un período prolongado para reducir la brecha de infraestructura. En este sentido, Chile, Brasil, Perú y México son los países de América Latina que cuentan con sistemas de APP) más desarrollados (Cunill Grau, 2016 y Freigedo, Fuentes y Milanesi, 2015).

Si bien Chile continúa a la cabeza en predisposición y capacidad para las APP, está rezagado en términos de actividad subnacional, siendo superado por Brasil y México, respectivamente. En este sentido, el marco regulatorio de Chile permite un mayor desarrollo de APP pero se centra en el nivel nacional por lo que muestra escaso desarrollo a nivel subnacional. Además, el sistema financiero cuenta con una gran cantidad de inversores y un marco legal actualizado que lo posicionan como el más consolidado de la región (*Economist Intelligence Unit*, 2014).

Brasil cuenta con un marco regulatorio propicio para el correcto funcionamiento de las APP y no existe la necesidad de que las ciudades o gobiernos estatales introduzcan legislación específica. A diferencia de Chile, el nivel subnacional también está muy desarrollado (se estima que en un 85%) aunque la capacidad técnica representa un obstáculo para profundizar la implementación de APP. Estas APP subnacionales enfrentan retos diferentes a los que enfrenta el gobierno federal. En primera instancia, los gobiernos subnacionales no cuentan con capacidad fiscal autónoma, lo que afecta la percepción del riesgo por parte del sector privado. Esto los obliga a incluir algunas garantías en los contratos y afecta, en primer lugar, la relación calidad-precio de los proyectos de APP y, en segundo término, su capacidad para implementarlos. En segunda instancia, la capacidad técnica de los gobiernos subnacionales para configurar contratos de APP es limitada y varía de acuerdo

al estado y al municipio. En tercer lugar, el sistema impositivo es complejo de manera tal que siempre que se le otorga un subsidio a una empresa privada dentro de una APP, la empresa privada debe abonar impuestos muy altos al gobierno federal. Sin embargo, el monto de estas obligaciones tributarias no supera a los beneficios obtenidos (*Economist Intelligence Unit*, 2014).

En Perú, en la década de los noventa, de forma similar a lo que sucedió en otros países de la región, se impulsó un proceso de promoción de capitales privados en el marco de la estabilidad económica y liberalización de los mercados. La modificación de la Constitución en 1993 consolidó el fomento de este tipo de inversiones. Una década después se sancionó la Ley Marco de Promoción de la Inversión Descentralizada (Ley N° 28.059) con el objetivo de fomentar la inversión descentralizada para el desarrollo integral y sostenible de cada región. Este contexto normativo permitió que en mayo de 2008 se sancione el Decreto Legislativo Nº 1,012 que aprueba la Ley Marco de APP. Finalmente, el 25 de septiembre de 2015, se publicó el Decreto Legislativo N° 1,224 con el fin de unificar las distintas normas en materia de inversión privada mediante APP para fomentar el empleo productivo y la competitividad del país. Perú se destaca por ser el primer país no miembro de la OCDE en adherirse a los principios de gobernanza en APP. En cuanto a la implementación de las APP en Perú, diversos estudios recomiendan sostener la responsabilidad presupuestaria, fortalecer el planeamiento y formulación de los proyectos de APP, identificar y derribar las barreras a los procesos y promover la competencia, entre otras (BID, 2016a).

México es un caso que mejoró sustancialmente con la aprobación de la nueva Ley de Asociaciones Público-Privadas en enero del 2012 que actualizó la legislación sancionada seis años antes. Este nuevo marco normativo robusteció los procesos de selección y toma de decisiones, así como las evaluaciones necesarias antes de implementar una nueva APP. Además, favoreció el desarrollo de APP a nivel subnacional aunque aún no alcanzó los resultados

deseados. Ahora bien, si bien la ley entró en vigencia sus efectos todavía no se materializaron y existen desafíos similares a los brasileños en el nivel subnacional (*Economist Intelligence Unit,* 2014). Por ejemplo, las empresas no tienen información sobre la capacidad financiera de los estados subnacionales y esto dificulta la planificación. A su vez, los servidores civiles cuentan con poca experiencia en APP y existe un alto grado de rotación que les dificulta dejar capacidades instaladas, lo que genera que muchas veces no se emplee y se opte por prácticas más tradicionales.

De forma similar a lo que ocurre en Brasil, los estados enfrentan dificultades a la hora de emplear garantías financieras ya que el uso de transferencias federales a los diferentes estados fue reducido por ley. En este sentido, la transparencia también es un desafío ya que los estados subnacionales deben presentar sus pasivos financieros dado que no pueden adjudicar más del 5% de su recaudación impositiva. A su vez, se percibe que el sector público es adverso a asumir riesgos y es el privado el que termina asumiéndolos lo que genera que este último aumente los niveles de provisiones en el contrato y se eleven los costos. Además, el ciclo político no contribuye a fomentar la implementación de las APP ya que requieren de un mayor período de planificación del que los políticos están dispuestos a brindar (*Economist Intelligence Unit*, 2014).

Todos estos países cuentan con proyectos de APP adjudicados en el ámbito de la salud. El principal objetivo de estos primeros proyectos consistió en expandir la oferta de servicios, razón por la cual incluyeron solo hospitales nuevos. Luego, se incorporaron hospitales en operación y con un mayor grado de especialización. Las principales APP de la región en esta materia comprenden logística de medicamentos e insumos, como ocurre con el Es Salud en Perú, red de imágenes, como sucede en Estado de Bahía en Brasil y laboratorios de medicamentos genéricos en el Estado de Sao Paulo, Brasil (BID, 2016b). De esta forma, en estos países se alcanzaron mayores niveles de eficiencia y calidad de los servicios.

Las APP pueden ayudar a desarrollar infraestructura de calidad en contextos donde las demandas sociales superan las posibilidades de gasto previstas en el presupuesto público. En este sentido, las APP son instrumentos que permiten superar la rigidez presupuestaria. Sin embargo, no es posible concluir que en términos de costos sean siempre convenientes. En algunas ocasiones, los costos de operación y de financiamiento de una APP son mayores a los de infraestructura emprendidos por el Estado y financiados con deuda pública. Con lo cual, en la medida en que esto ocurra su eficiencia en términos económicos es puesta en duda, sobre todo, si luego se traduce en un aumento de los impuestos que deben abonar los ciudadanos (CAF, 2015).

La gestión del desempeño

Un eje central de la gestión por desempeño es la evaluación que permite analizar sistémicamente un programa o una política que se encuentra en curso o finalizada. En este sentido, los tableros de control son una de las herramientas más usuales que los gobiernos emplean para realizar un seguimiento de su planificación, monitoreando y evaluando los progresos en la implementación de sus programas para alcanzar los objetivos propuestos. El tablero de control utiliza un sistema de "semáforo de colores" (u otros sistemas de señales) para señalizar el estado del programa de acuerdo a las metas pautadas. Por ejemplo, en el sistema de semáforos que se usa en la Argentina, en color verde se destaca el cumplimiento de las metas de acuerdo al período pautado, en amarillo se señala el riesgo de incumplimiento de una meta y en rojo la imposibilidad de cumplimiento (CLAD y Banco Mundial, 2007).

De acuerdo al índice elaborado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID, 2014), todos los países de América Latina representan 1.9 puntos sobre 5 con relación a la utilización de instrumentos vinculados a la gestión del desempeño. Esto indica que la región se encuentra en una fase incipiente de desarrollo de esta estrategia de gestión. Sin embargo, también se observan

realidades heterogéneas entre los países. Por ejemplo, se puede identificar a un grupo de países con un puntaje superior a los 3 puntos, otro entre 1.5 y 3 y finalmente aquellos que obtuvieron un puntaje inferior a dicho valor (BID, 2010).

Tabla 10.1 Nivel de Desarrollo de la Gestión por Desempeño

Nivel de desarrollo de la Gestión por desempeño	Países
Alto (+ de 3)	Brasil, Chile, Colombia y México
Medio (de 1.5 a 3)	Argentina, Barbados, Bolivia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Perú, República Dominicana, Trinidad y Tobago y Uruguay.
Bajo (- de 1.5)	Bahamas, Belice, Guyana, Haití, Paraguay y Suriname.

Fuente: BID, 2010.

México se presenta como uno de los países con un mayor avance en la implementación de la gestión por desempeño. A mediados de la década del noventa, existieron iniciativas vinculadas a proyectos de monitoreo y evaluación de los programas vigentes en la administración pública con el fin de incrementar la eficacia gubernamental y, así, mejorar la eficiencia de la gestión. En este contexto, se creó el Programa de Modernización de la Administración Pública (1995-2000) encabezado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y por la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Sin embargo, ese programa no perduró y en el 2004, se comenzó a desarrollar el Sistema de Evaluación y Monitoreo basado en Resultados de Programas Sociales (SEMBR), a cargo de la Dirección General de Monitoreo y Evaluación de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) que empleó el uso del tablero de control para cargar cada una de las metas de los programas (BID, 2012), convirtiéndose en pionero.

En Chile, en el marco de los Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG), se desarrolló un sistema de monitoreo que, desde

el 2012, se fue modificando para cohesionar con otros sistemas de control de gestión. Una de sus principales características consiste en que los indicadores comprometidos en el presupuesto no estén vinculados directamente a los incentivos. De esa manera, en caso de que factores externos imposibiliten el cumplimiento de indicadores, no sería responsabilidad de los servidores y no perderían el incentivo por ello. Este sistema de monitoreo adquirió un formato similar a un tablero de control y se evitó la duplicación con otros tableros por fuera del PMG. Por último, se permitió que las instituciones públicas incorporen indicadores interesantes para la gestión y sean transversales a las distintas entidades públicas (Dipres, 2014).

En Argentina también se observan experiencias de tablero de control como herramienta para monitorear el cumplimiento de objetivos de gobierno. La experiencia pionera y más exitosa en este país corresponde a la Ciudad de Buenos Aires. En el 2008, este gobierno junto con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) diseñó e implementó esta herramienta con un fuerte apoyo político. En este sentido, se creó una dirección de Tablero para asumir todas las responsabilidades que éste conlleva. El tablero está estructurado por objetivos estratégicos, objetivos de segundo nivel y proyectos, cada uno con su meta propuesta por el ministerio y validada por la Jefatura de Gabinete de Ministros. A su vez, allí se planifican y reportan los hitos, que son ordenados cronológicamente. En cuanto a los indicadores, algunos corresponden a resultados, es decir a mediar la cantidad de servicios o bienes generados por una entidad estatal y otros a impacto, ya que miden las consecuencias generadas en la sociedad a partir de los objetivos propuestos. El principal desafío para la Dirección de Tablero consistió en mejorar el contenido y, sobre todo, en mantenerlo actualizado para evitar que se torne obsoleto con el tiempo. De todas formas, a medida que el tablero comenzó a demostrar su eficacia e interés por parte de los distintos actores relevantes del gobierno, este desafío fue más sencillo de superar (CIPPEC, 2009).

Estas dos experiencias vislumbran casos exitosos del uso de una herramienta como es el tablero de control que cumple un rol central para poder llevar a cabo una gestión basada en desempeño. Sin embargo, este instrumento por sí mismo no garantiza una gestión eficiente. En este sentido, una de las cuestiones principales de la gestión por resultados radica en incorporar todos los instrumentos para que, en conjunto, actúen coordinadamente y se complementen para alcanzar los resultados propuestos (BID, 2010). A su vez, es relevante que toda la información sistematizada en estos instrumentos sea utilizada para orientar la toma de decisiones por parte de los gobiernos y para que, a su vez, los ciudadanos ejerzan un control del cumplimiento de los objetivos gubernamentales — *accountability* (Pollitt, 2006).

Coordinación intergubernamental: el caso de las ventanas únicas

En la actualidad, las demandas de los ciudadanos hacia los gobernantes se han incrementado. En la mayoría de los casos, esto requiere de respuestas coordinadas entre las diferentes áreas de los distintos ministerios o entidades públicas a fin de otorgarles una solución coherente y precisa. En este sentido, el desarrollo de ventanas o ventanillas únicas surge como un instrumento concreto para implementar políticas de coordinación, basado en *software* para la interacción con la ciudadanía. Por supuesto, que detrás del uso de la tecnología sigue existiendo un gran esfuerzo de coordinación gubernamental (Echebarría, 2008; Martínez Nogueira, 2007; Wright y Hayward, 2000).

Lo que aparece como una mera plataforma para realizar trámites, en realidad, "tracciona" el desarrollo de muchas estrategias de coordinación por parte de los aparatos estatales. En la actualidad, la ventana única de recepción de demandas en varias temáticas sectoriales es un instrumento de coordinación intergubernamental que opera en diferentes países de América Latina. Por ejemplo, las ventanillas únicas de comercio exterior (VUCE) son instrumentos que buscan mejorar las condiciones

de inserción internacional de los países para lograr mercados efectivos y la competitividad de los bienes comercializados. En la región, su origen se asocia al auge del período de liberalización comercial en la década de los años noventa y surgió en aquellos países en los cuáles la política comercial con el exterior se encuentra más desarrollada. La VUCE es una forma de facilitar el comercio exterior reduciendo los tiempos y los costos de los trámites, así como también aportando mayor transparencia y mejores controles.

Ahora bien, en la mayoría de los casos, implica la creación de una agencia estatal con cierto grado de autonomía que interactúa con diferentes entidades que participan en un proceso comercial. Puede adoptar diversas configuraciones de diseño pero principalmente asumen forma de "red" o "circular". La primera se caracteriza por la creación de un sistema que conecta a las distintas entidades mientras que la segunda está basada en la administración de pasos y autorizaciones del proceso comercial. En este sentido, es poco común observar una VUCE de tipo "radial" (aquella configuración en la que un organismo concentra las operaciones) ya que las distintas entidades que intervienen suelen tener la misma jerarquía dentro de la estructura del sector público (CAF, 2012).

En la actualidad, diecisiete países de la región cuentan con una VUCE o con un proyecto para desarrollarla en el mediano plazo. Entre los países más avanzados se encuentran México, Perú, Brasil y Chile. Desde ya que la puesta en funcionamiento de una ventanilla única requiere, también, que exista voluntad política, un modelo congruente con las reglamentaciones y demás programas vigentes, así como la coordinación entre los distintos actores involucrados y una solución tecnológica y técnica que se adapte correctamente (CAF, 2012).

La experiencia de Colombia es interesante porque, a partir de la desarticulación que existía en los trámites y a la falta de coordinación entre las distintas entidades involucradas en el comercio exterior, en diciembre de 2004, se sancionó el Decreto

4149 para la creación de la VUCE. Este instrumento permitió realizar trámites vinculados a las certificaciones, permisos y aprobaciones para las exportaciones e importaciones. Su evolución satisfactoria se explica, en gran parte, debido a la estrategia comunicacional y a los distintos programas de capacitación que se realizaron para los funcionarios. Los números señalan que el 82% de las agencias aduaneras, el 78% de los exportadores y el 61% de los importadores, califican como excelente al instrumento (SELA, 2011).

En México, en el año 2011 se sancionó un decreto a partir del cual se creó la VUCE. Sin embargo, recién en 2012 se estableció la obligatoriedad de su uso a fin de mejorar la regulación en lo que respecta a los trámites de comercio exterior. Para su implementación fue necesaria la coordinación entre nueve secretarías. Entre los beneficiarios, se encuentran las oficinas de gobierno, los exportadores e importadores, los transportistas y todos los servidores civiles responsables de la cuestión aduanera gracias a la simplificación de documentos y trámites. Finalmente, la tasa de respuesta ante la solución de conflictos disminuyó mucho (Reyes González, 2015).

Otro ejemplo es el de Chile, en dónde se creó la VUCE en 2012. Para ello se promulgó el Decreto Supremo 1049 que creó una Comisión Asesora del Presidente de la República para el establecimiento del Sistema Integrado de Comercio Exterior (SICEX) con el fin de fortalecer el crecimiento económico del país. La implementación de una ventanilla única de comercio exterior estaba orientada a agilizar los trámites de exportación e importación de mercancías, ajustando el tiempo y costo de la tramitación en base a estándares y buenas prácticas internacionales. Su puesta en funcionamiento implicó el desarrollo de una plataforma web a partir de la cual se puede acceder para conocer el catálogo de productos, las condiciones del sistema, los procedimientos para su uso, así como también los formularios y demás cuestiones a presentar. De este modo, exportadores e importadores pudieron solicitar a través de una sola plataforma electrónica todos los certificados y documentos

necesarios para sus operaciones de comercio exterior, disminuyendo los costos y tiempos asociados.

Conclusión

Las grandes olas de reforma administrativa en América Latina dejaron consecuencias prácticas en los aparatos estatales. En la actualidad coexisten diferentes formas de gestión de lo público, asociadas a distintas estrategias de reforma que, a su vez, se anclaban en diferentes paradigmas de pensamiento.

Esto implica un desafío para la gestión de las administraciones públicas que se aleja de las recetas generales y se acerca a las estrategias particulares para cada dependencia pública. Por supuesto que existen ejes transversales a todas las administraciones públicas como la profesionalización o la coordinación interjurisdiccional o intersectorial. Lo que cambia no es la importancia de abordar esos temas, sino la mirada con la que se lo hace. Es por ello que este libro se propone revisar los instrumentos que existen para abordar problemas recurrentes y alcanzar efectividad. Para ello, en este capítulo, se ilustran experiencias de uso de instrumentos en algunos países, a modo de ejemplos de acciones posibles: se analizan estrategias de capacitación para la alta dirección pública, casos de reglamentaciones que favorecen a las asociaciones público-privadas, utilización de tableros de control para la gestión del desempeño y mecanismos de coordinación expresados en las ventanillas únicas de comercio. Por último, la reflexión sobre los instrumentos permite destacar un hecho clave: con la creación de una Ley o de una norma no acaban los procesos de reforma, sino que recién comienzan. La fuerza de la regla formal es una creencia fuertemente arraigada en la región. Y, en este sentido, los instrumentos de reforma administrativa permiten llevar adelante experiencias prácticas de gestión que integran actores, redes, tecnologías y que permiten ensayo y error, así como creación de consensos. Sin dudas la inclusión de todos estos aspectos allana el camino para cualquier política de reforma de las administraciones públicas.

Bibliografía

Acuña, Carlos H. (2006). Perfil de la Alta Gerencia Social en América Latina y el Caribe: Características y estrategias para su fortalecimiento. Informe preparado para el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social -INDES/BID.

_____, (Comp.) (1995). *La nueva matriz política argentina*. Buenos Aires: Ediciones Nueva Visión.

_____, y Repetto, Fabián (2009). "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", en Freddy Mariñez y Vidal Garza (Coords.) (2009). *Política Pública y Democracia en América Latina. Del Análisis a la Implementación*. México D.F.: Editorial Porrúa.

Bianchi, M., Perini, A., León, C., y Barlassina, M. (2016). *Liderazgos para el Siglo XXI. Una mirada a los programas de formación política en América Latina.* Asuntos del Sur. Buenos Aires.

BID (2006) *Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina, Diálogo Regional de Política. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

_____, (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe.* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

_____, (2012). *Buenas prácticas de gestión de resultados en el desarrollo en América Latina y el Caribe,* Banco Interamericano de Desarrollo, Nueva York, Estados Unidos.

_____, (2014) *Al servicio del ciudadano: Una década de Reformas del Servicio Civil en América Latina (2004-2013),* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

_____, (2016a) *Buenas prácticas de gestión para resultados en el desarrollo en Latinoamérica y el Caribe,* Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

_____, (2016b) *10 años de Asociaciones Público Privadas (APP) en salud en América Latina ¿Qué hemos aprendido?,*

Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, Estados Unidos.

CAF (2012). "Ventanilla Única de Comercio Exterior: Requisitos para una Implementación Exitosa en América Latina". Serie Políticas Públicas y Transformación Productiva, N°8/2012.

_____, (2015). *Asociación Público Privada en América Latina. Aprendiendo de la experiencia.* Colombia, Bogotá.

CAVAROZZI, Marcelo (1991). "Más allá de las transiciones a la democracia en América Latina". *Revista de Estudios Políticos* no. 74.

CEPAL (2016). *La matriz de la desigualdad social en América Latina*. CEPAL

CHUDNOVSKY, Mariana (Comp.) (2015). *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla*. CAF, Serie Estado, Gestión Pública y Desarrollo en América Latina.

CIPPEC (2009). *Implementación del Tablero de Control en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. Documento de Trabajo N°34.

CLAD (2003). "Carta Iberoamericana de la Función Pública", Caracas, Documentos Clave: Estado, Administración Pública y Sociedad; N° 9. Aprobada por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, CLAD, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.

_____, y Banco Mundial (2007). "Fortalecimiento de los sistemas de monitoreo y evaluación en América Latina. Caracas", Venezuela.

_____, (2008). "Carta Iberoamericana de Calidad en la Gestión Pública", El Salvador. Adoptada por la XVIII Cumbre Iberoamericana.

CUNILL Grau, Nuria (2016). "La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina". *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, No. 66, oct. 2016, pp. 35-66.

DUSSAUGE Laguna, Mauricio I. y María del Carmen Pardo (2018). Reformas administrativas: de los modelos a los instrumentos, en este libro.

Dipres (2014). "Programas de Mejoramiento de la Gestión PMG: Evolución 2011-2014 y desafíos futuros". Chile.

Echebarría, K. (2008) "Los dilemas del diseño organizativo en la gestión pública", en Longo, F. y Ysa, T (eds.) *Los escenarios de la gestión pública en el siglo XXI*, ESADE, Barcelona.

Economist Intelligence Unit (EIU) (2014). *Evaluando el entorno para las Asociaciones Público Privadas en América Latina y el Caribe: Infrascopio 2014.* EIU, Nueva York.

Evans, Peter (1996). "El Estado como problema y como solución". *Desarrollo Económico* no. 35 (140): 529-562.

Fleury, Sonia (2002), "El desafío de la gestión de las redes de políticas", en *Revista Instituciones y Desarrollo* no. 12-13. Barcelona: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.

Freigedo, Martín, Guillermo Fuentes y Alejandro Milanesi (2015). "Capacidades estatales y regulación en asociaciones público-privadas: desafíos para las nuevas estrategias de desarrollo". *Revista del CLAD Reforma y Democracia* no. 63: 65-98.

Grindle, Merilee S. (ed.) (1997). *Getting Good Government. Capacity Building the Public Sectors of Developing Countries*, Cambridge, Harvard University Press.

Helmke G, Levitsky S, (eds.) (2006). *Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America*. Baltimore: Johns Hopkins Univ. Press

Hood, Christopher (1994). *Explaining economic policy reversals.* Buckingham. Open University Press.

Informe Barómetro (2012) *Segundo informe barómetro de la profesionalización del empleo público en Centroamérica y República Dominicana*, Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo - Sistema de Integración Centroamericana, Ciudad Merliot, El Salvador.

Levitsky, Steven y María Victoria Murillo (2009). "Variation in Institutional Strength". *Annual Review Political Science* no. 12: 115-133.

Martínez Nogueira, Roberto (2001). La gestión pública agroalimentaria y rural en América Central: senderos y tareas. *Revista del CLAD*, número 20, 173–195.

_____, (2007). "Integración de servicios sociales. Conceptualización, tipología e instrumentos". Documento preparado para Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

_____, (2010). "La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas: Aspectos Conceptuales y Experiencias". En *Los Desafíos de la Coordinación y la Integralidad de las Políticas y Gestión Pública en América Latina*, compilado por Carlos Acuña. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación.

Oszlak, Oscar (1985). *Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos*. Paidós, Buenos Aires.

Pardo, María del Carmen (2005). "El servicio profesional de carrera en México: de la tradición al cambio". *Foro Internacional*, Número 4. Distrito Federal, México.

Pollitt, C. (2006). "Performance information for democracy: the missing link?" *Evaluation*, 12 (1), 38-55.

Reyes González, Martha (2015). *Impacto, ventajas y desventajas de la ventanilla única de comercio exterior mexicana (Vucem), 2012-2014*. Disponible en: https://www.uaeh.edu.mx/cexticea/memorias/mesas_de_trabajo/Mexico_Nuevos_Retos_en_el_Comercio_Internacional/Martha_Elena_Reyes_Gonzalez/CNE091.pdf

Rodrik, Dani (2011). *The future of economic convergence.* National bureau of economic research. Massachusetts Avenue Cambridge.

Sanguinetti, Pablo, Brassiolo, P., Ortega, D., Álvarez, F., Quintero, L., Berniell, L. Maris, L. (2015). RED 2015: Un Estado más efectivo. Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Bogotá: CAF.

SELA (2011) "Ventanillas Únicas de Comercio Exterior (VUCE) en América Latina y el Caribe: avances y retos pendientes". SP/Di N° 4-11. Secretaría Permanente. Caracas, Venezuela.

Williamson, John (ed.) (1990). *Latin American Adjustment: How Much Has Happened*. Washington, D.C. Institute for International Economics.

Banco Mundial, *Worldwide Governance Indicators* (2015). Base de datos Disponible en: http://databank.worldbank.

org/data/reports.aspx?source=Worldwide-Governance-Indicators

WRIGHT, V. y Hayward, J. (2000) "Governing from the Centre: Policy Coordination in Six European Core Executives", en Rhodes, R.A. (ed.), *Transforming British Government*, Volumen 2, Changing Roles and Relationships, Macmillan, Londres.

Conclusiones

Mauricio I. Dussauge Laguna
María del Carmen Pardo

El libro *Instrumentos de Reforma Administrativa* ha explorado algunas posibilidades, tanto analíticas como las que son resultado de experiencias empíricas englobadas bajo la noción de instrumentos de reforma, para tratar de entender que estos representan otra vía para poner el acento en los esfuerzos tendientes a lograr que los gobiernos y sus administraciones públicas funcionen mejor y ofrezcan mejores respuestas a la ciudadanía. Los distintos capítulos que integran el texto analizan algunos de los instrumentos que los gobiernos han utilizado en las últimas décadas para hacer más eficiente, inclusiva, responsiva, transparente y democrática la administración pública, tomando cierta distancia de las propuestas más comprehensivas en tanto programa de cambio (la Nueva Gestión Pública o la Gobernanza, por ejemplo). Aunque en muchos casos los instrumentos analizados han derivado de dichas propuestas, los resultados que arrojaron los programas de índole más general e integral parecieran haber resultado insatisfactorios y frustrantes.

Los capítulos incorporan una explicación de algunos instrumentos que han utilizado los gobiernos recientemente y que responden a propósitos concretos, resultado de una lógica más acotada respecto a aquella que pretendía cambiar todo y al mismo tiempo, inscrita en un espectro de posibilidades de cambio o reforma administrativa de carácter más selectivo. Esto es, el análisis ha partido de la idea de que los gobiernos (frente a resultados muy desalentadores de los modelos comprehensivos de reforma) echan mano de una suerte de "caja de herramientas", en la que se seleccionan distintos instrumentos dependiendo de la necesidad o problema que se quiere atender. Este análisis ha recorrido, entonces, desde prácticas del Estado ampliado con los recursos de la administración tradicional como la

profesionalización y la coordinación, pasando por los de un Estado más acotado, como pueden ser las agencias ejecutivas y regulatorias, o las asociaciones públicos-privadas. De igual forma, aquellos instrumentos resultado del desarrollo de prácticas que combinan recursos del Estado con los del mercado, como pueden ser la innovación o la gestión del desempeño, hasta instrumentos que privilegian recursos con un claro sesgo de mercado, como son los *vouchers.*

Esta discusión se ha desarrollado analizando cada uno de los instrumentos, las necesidades a las cuales responden, así como su utilización en el contexto internacional, incluyendo en el último capítulo del libro un énfasis particular en América Latina. Finalmente, se sintetiza la discusión de lo que estos instrumentos aportan en términos de mejora al desempeño gubernamental, así como los límites y problemas que pueden presentarse al utilizarlos sin suficiente reflexión.

En la actualidad, en la región latinoamericana incluyendo a México, las administraciones públicas presentan realidades organizacionales que combinan formas de gestión tradicional, patrimonial, burocrática y gerencial, que a su vez se nutren de las diferencias existentes entre actores políticos, sectores sociales y organismos gubernamentales. Los aparatos estatales, combinan agencias que ni siquiera han alcanzado un cabal desarrollo weberiano con otras prácticas de gestión vinculadas a las ideas de la Nueva Gestión Pública (NGP) o a las de la Gobernanza. Incluso en algunos casos, dentro de una misma dependencia pública conviven estrategias centralizadas, descentralizadas, concentradas, participativas, no participativas, verticales, horizontales, clientelares o profesionales. Varios países de América Latina iniciaron el siglo XXI en contextos de institucionalidad formal debilitada, lo que dio como resultado que en el momento de reformar, modernizar, profesionalizar y fortalecer al Estado, la región emprendiera estrategias de reforma comprehensivas, las que normalmente habían sido ya promovidas por los países anglosajones y que estuvieron sustentadas en sus propias experiencias de reforma.

La herencia que dejaron estos grandes modelos de reforma, tanto en el plano de las ideas académicas, como en la experiencia práctica en la hechura de la política y de las políticas públicas, dio como resultado Estados complejos, contradictorios, con estructuras paralelas, con desarrollos desiguales, con enorme heterogeneidad en el avance hacia cualquiera de los paradigmas dominantes y en cualquiera de los períodos temporales que se examinen. En estos contextos se siguieron buscando fórmulas universales que sirvieran para modernizar a los Estados; por ello resulta hoy en día urgente cambiar el centro y énfasis del esfuerzo: pasar de los grandes modelos a instrumentos más acotados que permitan desarmar esa lógica heredada.

El libro ha propuesto, entonces, el rescate y análisis de estos instrumentos de reforma, enfatizando el hecho que la adopción de esta "nueva" estrategia para tratar los tan necesarios cambios administrativos no sólo no replica los *déficits* de los grandes modelos de transformación, sino que se caracteriza por una virtud de tres ángulos. Primero, es transversal, lo que permite actuar dentro de lógicas y contextos organizacionales distintos, y utilizarse en situaciones diversas sin tener que transformar, primero, "el todo" para, luego, poder usar "la parte". Segundo, abarca distintos instrumentos, tomándolos como "herramientas disponibles en una caja" para su uso por parte de quien lo necesite (sin tener que pasar por todo el proceso de reforma y aprobación administrativa formal previa por lo que, además, quedan abiertos al "ensayo, error y ajuste" desde la práctica). Tercero, a pesar de centrarse en los dos puntos anteriores, destaca la importancia del componente (y criterio) político a la hora de elegir qué instrumento, cómo usarlo y con quién establecer alianzas y redes para ponerlo en marcha.

Definición y alcance de los instrumentos de reforma

El primer aspecto que comparten los instrumentos analizados y que ha enmarcado la discusión de fondo del libro, es el de la dificultad para definir con precisión qué son estos instrumentos y como se ponen en práctica para cumplir con los propósitos

concretos que se proponen. En todos los casos las definiciones pueden incluso ser más elusivas que precisas, como resultado de la necesidad de utilizarlos respondiendo a necesidades concretas y a partir de tener claridad respecto al contexto político que los enmarca, pero sobre todo al criterio político que guía las decisiones de las que derivaría la elección que se haga de uno u otro instrumento. Aparecen dificultades para saber si se trata, por ejemplo, de profesionalizar a todos los funcionarios o sólo a los integrantes de un cuerpo o agencia; si lo que se va a hacer es coordinar o colaborar; si las agencia son organizaciones públicas con un cierto control por parte del ejecutivo o son autónomas; si las asociaciones público-privadas son de servicio o sólo surgen con propósitos financieros; si el desempeño se mide como un propósito *per se* o se mide en función de los objetivos que persigue una institución o agencia; si la innovación se refiere a meros ajustes en los procesos administrativos o a formas radicalmente distintas de brindar servicios públicos; y, finalmente, si la libertad de elección por parte de los ciudadanos se preserva o en realidad se constriñe al enfrentarlos con la experiencia de los *vouchers* o los *nudges*. El análisis de los diversos instrumentos arroja resultados que permiten, por un lado, entender que si bien su naturaleza, ámbitos de intervención e impactos son muy diferentes, comparten algunos rasgos, pero también presentan características muy distintas. En todos los casos los instrumentos buscan de manera explícita mejorar la administración pública, pero también en todos los casos hacer uso de dichos instrumentos enfrentará obstáculos y resistencias, lo que obliga a emplearlos de manera responsable y hasta cautelosa.

La profesionalización, por ejemplo, intenta generar un círculo virtuoso en el que se privilegien valores como la eficiencia, eficacia, igualdad, mérito y neutralidad de las decisiones de gobierno, combinando procedimientos tradicionales con recursos provenientes de la NGP, como la evaluación del desempeño o la utilización de incentivos, que van a ser recursos que también se utilizan de manera sistemática en instrumentos como gestión del desempeño y en alguna proporción en los *vouchers* y *nudges*.

Por su parte, la coordinación toma nuevas características a la luz de un mundo más interrelacionado, pero guarda su esencia que la define como una tarea casi obligatoria para lograr que las instituciones y agencias logren los fines que se propusieron. Sin embargo, como en el caso de otros instrumentos, también puede generar zonas de conflicto que acabarían entorpeciendo el logro de los objetivos organizacionales.

Otro rasgo que comparten los distintos instrumentos analizados en los capítulos es que atienden necesidades específicas que a su vez responden a contextos particulares. En el caso de la profesionalización existen varios sistemas que se adoptan y adaptan en distintos países. En el caso de las asociaciones público-privadas la decisión de utilizarlas pasa por la necesidad de hacer más eficientes los recursos públicos buscando que esa asociación favorezca compartir recursos y costos, pero también riesgos. Las agencias ejecutivas y regulatorias operan a partir de supuestos como la especialización y la neutralidad, característica esta última, esencial en los esfuerzos de profesionalización, pero en el tema de la coordinación, el atributo autonómico genera una importante tensión respecto al de control.

La selección que se hace de los instrumentos presupone en todos los casos contar con información suficiente y pertinente, que posibilite orientar de la mejor manera posible las decisiones en función del o los instrumentos seleccionados. Este insumo resulta de la mayor importancia porque permite tener elementos explícitos que sustenten la decisión. Sin embargo, en algunos casos se ha acumulado relativamente poca evidencia empírica para evaluar los resultados que han ofrecido estos instrumentos, como puede ser el caso de los *nudges*. En el caso de la gestión del desempeño, la información contenida en indicadores, *benchmarking* o *rankings* debe responder a altos niveles de calidad para poder ser utilizada como recurso fundamental de ese instrumento, condición que no siempre se cumple.

Experiencias internacionales en el uso de instrumentos de reforma

Respecto a la profesionalización, como se comentó, en la Unión Europea por ejemplo, existen tantos servicios civiles como países miembros, puesto que los mismos se han tenido que adaptar a necesidades específicas de cada cultura político-administrativa, lo que también refiere a distintos grados de eficacia, transparencia y blindaje respecto a la permanente tentación de captura política de estos sistemas. Esto mismo ha ocurrido en América Latina aunque el grado de madurez institucional presenta diferencias importantes respecto al contexto europeo.

En relación a la coordinación, países como el Reino Unido han hecho esfuerzos como la iniciativa *Joined-Up Government*, buscando con ella una conciencia y acción pública coordinada tanto vertical como horizontal que se ha difundido a través de decisiones enmarcadas en etiquetas como gobernanza integrada, políticas transversales, gobiernos de redes, gestión pública colaborativa, integración de servicios, gobierno holísticos, entre otras. Hay otros ejemplos en países como Francia, Nueva Zelanda y Suecia en los que el énfasis en la coordinación ha tomado diferentes senderos tanto formales como informales. En el Reino Unido, por ejemplo, también se propuso la iniciativa *Public Service Agreements*, mientras que en América Latina existen ejemplos de experiencia en materia de coordinación como podrían ser distintas modalidades de las llamadas "ventanillas únicas".

Las asociaciones público-privadas se han utilizado en diversos países respondiendo a lógicas diferentes, habiéndose desdoblado en áreas tales como construcción, desarrollo de puertos, manejos de aguas residuales, servicios de emergencia y una larga lista que refiere a intervenciones de distinta magnitud y compromiso. Se registran experiencias en Asia central, América Latina y el Caribe, Oriente y Norte de África, entre otras. De igual forma, las agencias ejecutivas y regulatorias son

instrumentos utilizados en diversos países como Reino Unido, Francia, Italia y Alemania, por solo recuperar algunos de los ejemplos ilustrados en el capítulo respectivo. Por lo tanto, es difícil hacer generalizaciones sobre su desempeño e impacto, pues como en otros casos es necesario considerar el contexto, las modalidades que adoptan y los propósitos que se buscan con su puesta en marcha.

En el caso de la gestión del desempeño, se ha utilizado destacadamente en el Reino Unido con el propósito de señalar de manera documentada los desempeños deficientes, así como difundir claramente los resultados, en algunos casos por medio de instituciones relativamente independientes del gobierno. En Alemania estos instrumentos responden en alguna proporción a decisiones voluntarias por parte de las agencias, si bien en el caso de algunos gobiernos locales éstas se han vuelto obligatorias. En América Latina se ha acudido de manera bastante generalizada a este instrumento, ocupando México un lugar destacado. De hecho, existen en la región programas *ad hoc* destinados a propósitos como evaluación del desempeño que inciden de manera directa en la mejora de la gestión. Al igual que en otros instrumentos analizados existen distintos tipos y modalidades, lo que da como resultado que algunas puedan replicarse y otros solo se usen en situaciones muy específicas.

Los *vouchers* también son instrumentos utilizados en distintos países, contextos y áreas de política pública. El capítulo correspondiente recoge la experiencia de Estados Unidos, Nueva Zelanda, Holanda, Australia o Canadá, en donde se han puesto en práctica en áreas como vivienda de carácter social, educación, cuidado infantil o de personas mayores, entre las más destacadas. Este instrumento se utiliza en la mayor parte de los casos en contextos que pasaron por procesos descentralizadores de provisión de recursos públicos o de autonomización de algunas agencias, lo que abre espacios para implementar su uso.

La innovación es un instrumento utilizado en muchos casos en distintos países y responde en una buena medida a situaciones en las que las instituciones están más abiertas y en las que viejos paradigmas no han echado raíces profundas. Las rutinas y procesos muy bien establecidos no favorecen la innovación. El Reino Unido aparece de nueva cuenta como uno de los países que cuenta con experiencias innovadoras en agencias dedicadas, por ejemplo, al cambio climático.

El *nudging* es un instrumento utilizado en países como Dinamarca, Estados Unidos, Australia y el Reino Unido. En los casos analizados se registra una relación causal entre el cambio en los factores contextuales y los que pueden ocurrir en el comportamientos de las personas. Las experiencias en temas como la donación de órganos, la elección de un sistema de pensión o la disminución en el uso de la electricidad dan cuenta de cambios en el comportamiento, pero también en otros comportamientos asociados, como podría ser un mejor cumplimiento de mandatos normativos. De igual forma, los *nudges* pueden asociarse a menores costos, aunque aparecen zonas grises respecto a temas relacionados con la rendición de cuentas como explicaremos más adelante.

La utilidad de los instrumentos de reforma administrativa

El análisis de los distintos instrumentos de reforma arroja luz sobre aspectos relevantes que permiten, por una parte, reconocer su utilidad, pero por otra, tener mayor claridad sobre los desafíos que enfrenta la correcta y oportuna selección que se haga de ellos. Es claro que en todos los casos es indispensable tener en cuenta factores contextuales y, en una buena parte de ellos, considerar de manera muy importante la cultura y tradiciones que han regido los comportamientos organizacionales.

De igual forma, queda claro que no existen instrumentos "modelo", sino que su puesta en marcha requiere, primero, de suficiente y oportuna información y, segundo, de claridad con

respecto de las modalidades en las que se desdoblan cada uno de ellos para poder decidir el que mejor conviene dependiendo de la situación que se quiere enfrentar o del problema que se requiere solucionar. En todos los casos, hay variedad en las formas que adoptan los instrumentos y un paso importante es la reflexión que debe hacerse para adoptar aquel del que se puedan esperar los mejores resultados. De igual forma, se registran experiencias en el sentido de poner en marcha combinaciones de instrumentos, sin que tenga que predominar una visión netamente estatal (profesionalización) y otra de lógica del mercado (gestión del desempeño fomentando competencia entre funcionarios o agencias). Incluso, hay instrumentos basados en una cierta hibridación (asociaciones público-privadas), en donde se combinan recursos públicos y privados, así como riesgos para ambos sectores.

Otra característica que se presenta al seleccionar estos instrumentos, es que en algunos casos es necesario someterlos a una especie de prueba antes de utilizarlos de manera generalizada. Se sugiere, por ejemplo, en el caso de la innovación o los *nudges*, hacer un muestreo o pruebas en pequeña escala con el propósito de asegurar los resultados esperados. Sin embargo, también algunos instrumentos comparten problemas debido tanto al momento de ponerlos en marcha o al tratar de evaluar sus resultados, o incluso respecto a la metodología utilizada para dicha medición, lo que agrega dificultad a su uso. Esta situación va a estar relacionada de manera directa con la posibilidad de contar con información de calidad.

Problemas y desafíos de los instrumentos de reforma administrativa

Finalmente, la selección que se haga de los instrumentos analizados presenta desafíos importantes en su utilización. Primero, algunos de estos instrumentos pueden volverse un fin en sí mismo en lugar de entenderse como una herramienta para un propósito de mejora. Esto ocurre claramente respecto a instrumentos como gestión del desempeño o los procesos

de innovación, que con frecuencia devienen recursos auto-contenidos en lugar de servir a objetivos institucionales de mayor alcance.

De esta situación también deriva otro importante desafío en la utilización de los instrumentos de reforma, que sería el de enfrentar resultados no previstos, los que pueden provocar prácticas incluso peores de las que se trató de corregir al momento de decidir utilizarlos. En los capítulos de los *vouchers* y los *nudges* aparecen con claridad estos peligros, pero también se reconocen en otros cuando el instrumento rompe con lógicas tradicionales bien asentadas. De hecho, este peligro puede transformase en el establecimiento de nuevos procedimientos y rutinas que estarían abiertamente retando la idea de transformar aspectos puntuales de la gestión pública para mejorarla. En el caso de la coordinación, por ejemplo, pareciera ser un mecanismo pertinente para enfrentar la forma fragmentada de operar de las administraciones públicas, pero el propósito de buscar sinergias pudiera generar complicaciones para los involucrados (pérdida de especialización, tiempos excesivos).

Otro problema que puede derivarse de una mala selección o implementación de los instrumentos es que los costos no sólo no disminuyan, sino que aumenten. La incorporación de agencias ejecutivas y regulatorias, que en principio pareciera contribuir a contar con administraciones públicas más eficaces y/o burocracias expertas más creíbles, puede al mismo tiempo generar más gastos administrativos. De forma similar, algunas innovaciones también pueden llegar a resultar onerosas tanto en función de los presupuestos programados, como en términos políticos o de reputación para los responsables de haber impulsado las innovaciones.

Adicionalmente, en ciertas situaciones algunos de estos instrumentos pueden resultar problemáticos ya sea en términos de legitimación social respecto de su uso, ya respecto de desdibujar responsabilidades y por lo tanto atentar contra una eficaz rendición de cuentas Como se señaló antes, no se cuenta en todos los casos con suficiente evidencia empírica para

corroborar de forma contundente los resultados logrados por uno u otro instrumento en función de los propósitos que se propusieron al ponerlos en marcha. Esta carencia impide hacer ajustes en su operación y deja una zona gris que favorece, por una lado, su crítica y, por el otro, conduce a la parálisis en las administraciones, entonces no es posible utilizarlos como una efectiva herramienta para mejorar la gestión pública.

Otro desafío que puede surgir al utilizar algunos de los instrumentos aquí discutidos es la escasa o nula rendición de cuentas, en la medida en la que la acción del Estado pueda ser desplazada por otros sectores o actores, con la consecuente pérdida de verticalidad en las decisiones y de control. De igual forma, se puede registrar falta de transparencia, como puede ocurrir en las asociaciones público-privadas, al manejarse recursos que no sean públicos. Los instrumentos son herramientas que se utilizan *ad hoc* lo que puede dar lugar a que no estén incluidos en la lógica presupuestal y organizacional establecidas en el sector público, impidiendo con ello una cabal rendición de cuentas.

Un último desafío que enfrenta el uso de instrumentos de reforma refiere al hecho de que al incorporarse de manera preponderante la lógica de mercado en algunos de ellos, ésta puede favorecer la exclusión de los beneficios de las acciones derivadas de estos instrumentos a los sectores más desfavorecidos de la sociedad, con lo que se volvería muy difícil lograr un adecuado equilibrio entre eficiencia, eficacia y equidad.

Comentarios finales

Las reformas administrativas internacionales, y las discusiones académicas en torno a ellas, han ido transitando de la obsesión por ciertos "modelos", "paradigmas" o programas generales de cambio, al análisis de instrumentos de reforma particulares, específicos. Este libro ha tratado de ofrecer una discusión introductoria (aunque bien fundada en la literatura y las experiencias empíricas internacionales) sobre algunos de los instrumentos de reforma administrativa que más se han usado

en los últimos años, así como algunos otros que están siendo discutidos ampliamente en la actualidad. Con ello, los autores de los diversos capítulos del libro han puesto a disposición de los lectores interesados una aproximación breve pero completa a los temas y retos esenciales que acompañan a lo que aquí hemos llamado instrumentos de reforma y, sobre todo, a su uso como parte de los procesos de mejora de las administraciones públicas.

En este último capítulo, hemos tratado, primero, de resumir algunos de los temas que cruzan las diversas contribuciones del libro y, segundo, de resaltar las implicaciones teórico-conceptuales del estudio de los instrumentos de reforma administrativa. Ahora bien, las experiencias internacionales que han servido de referencia para redactar los capítulos del libro y que han sido citadas en las páginas previas de estas conclusiones no pueden ser más que una referencia de partida para los estudiosos nacionales y latinoamericanos. Lo poco que sabemos de las reformas administrativas y los instrumentos particulares analizados en estas páginas gracias a la literatura académica internacional nos ayuda a mapear el área de investigación, al tiempo que nos permite vislumbrar algunos de los temas centrales sobre este objeto de estudio.

Sin embargo, de cara al futuro necesitamos aún más investigaciones sobre cómo y por qué se usan ciertos instrumentos de reforma administrativa y no otros; cómo ha variado dicho uso a lo largo del tiempo y entre diversos países (particularmente los latinoamericanos); o qué consecuencias prácticas (administrativas, políticas, sociales) ha traído consigo la implementación de diversos instrumentos. Esperemos que este libro sirva para fomentar un mayor interés en estos temas y para provocar nuevas investigaciones que nos ayuden a describir y entender mejor cómo los diversos componentes de la "caja de herramientas" reformista pueden contribuir (o no) a mejorar el desempeño de los aparatos públicos mexicanos y latinoamericanos.

ACERCA DE LOS AUTORES

Everardo Chiapa Aguillón es maestro en Administración y Políticas Públicas, Doctor en Políticas Públicas por el Centro de Investigación y Docencia Económicas. Es licenciado en Economía por la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo. Sus líneas de investigación son gobiernos locales, desarrollo local y asociaciones público-privadas.

Mariana Chudnovsky es profesora-investigadora de la División de Administración Pública del CIDE. Especialista en temas de servicio civil, capacidades estatales y burocracias. Entre sus publicaciones se encuentran las compilaciones *El valor estratégico de la gestión pública. Trece textos para comprenderla* (CAF, 2015) y *Capacidades estatales. Diez textos fundamentales* (CAF, 2015). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel I.

Mauricio I. Dussauge Laguna es Profesor-Investigador de la División de Administración Pública del CIDE. Egresado de El Colegio de México, la Maxwell School of Syracuse University y la London School of Economics and Political Science. Ha sido profesor de la Maestría en Administración Pública y colaborador del Doctorado en Administración Pública del INAP. Entre otros títulos, ha sido coordinador, con Guillermo M. Cejudo y Cynthia L. Michel, de *La innovación en el sector público* (INAP-CIDE, 2016); editor, con José Luis Méndez, de *Policy Analysis in Mexico* (Policy Press, 2017); y editor, con María del Carmen Pardo y Guillermo M. Cejudo, de *Implementación de Políticas Públicas. Una Antología* (CIDE, 2018). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel II.

Irma del Carmen Guerra Osorno es candidata a Doctora en Políticas Públicas por el CIDE, Maestra en Administración Pública por el IAP de Veracruz y Licenciada en Economía por la Universidad Veracruzana. Entre sus líneas generales de investigación se encuentran: gestión del desempeño, transpa-

rencia y rendición de cuentas, así como agendas en políticas públicas.

José Manuel Heredia González es egresado de la licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales del CIDE. Estudió una maestría en Estudios de Seguridad con especialidad en inteligencia en Georgetown University, Washington D.C., y es Doctor en Políticas Públicas por el CIDE. Trabaja en los temas de profesionalización y corrupción policial.

Diana Martínez Medina es candidata a Doctora en Políticas Públicas por el CIDE, Maestra en Gobierno y Asuntos Públicos por la Flacso-México y Licenciada en Administración Pública por la Universidad de Guanajuato. Sus líneas generales de investigación son el análisis comparado de organizaciones públicas en materia de *mainstreaming* de género y las redes de políticas públicas.

Pascual Ogarrio Rojas es candidato a doctor en Políticas Públicas y Administración Pública por el CIDE y Maestro en Gobierno y Asuntos Públicos por la FLACSO-México. Entre sus líneas de investigación destacan la política educativa, movilidad social, usos de la evaluación y cambio organizacional.

María del Carmen Pardo es Profesora Asociada de la División de Administración Pública del CIDE. Estudió en la FCyPS de la UNAM, en la Universidad de París II y en la Universidad Iberoamericana. Ha sido miembro del Consejo Directivo y colaboradora de los programas doctorales del INAP. Entre sus obras más recientes están *La modernización administrativa en México* (El Colegio de México, 2009); *Una introducción a la Administración Pública* (El Colegio de México, 2016); y la edición, con Mauricio I. Dussauge Laguna y Guillermo M. Cejudo, de *Implementación de Políticas Públicas. Una Antología* (CIDE, 2018). Es miembro del Sistema Nacional de Investigadores, nivel III.

Jorge Puga González. Doctor en Políticas Públicas del CIDE. Ha colaborado en diversas investigaciones académicas, proyectos de consultoría y se desempeñó como funcionario público del gobierno en la Ciudad de México y del federal.

De los modelos a los instrumentos de reforma administrativa

Se terminó de imprimir en
Octubre de 2018, en los talleres de:

Impresos TEGA, S.A. de C.V.
Emma # 75, Col. Nativitas, México, D.F.
impresostega@gmail.com

La edición consta de 500 ejemplares

Distribución a cargo del INAP