

2015
DUR

Reporte de Economía
y Desarrollo

REID

Un Estado más efectivo

Capacidades para el diseño,
la implementación y el aprendizaje
de políticas públicas

2015
DMR

Reporte de Economía
y Desarrollo

Un Estado más efectivo

Capacidades para el diseño,
la implementación y el aprendizaje
de políticas públicas

Título:

Un Estado más efectivo

Capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas

Depósito Legal: lf74320043302587

ISSN: 980-6810-01-5

Editor: CAF

publicaciones@caf.com

Las ideas y planteamientos contenidos en la presente edición son de exclusiva responsabilidad de sus autores y no comprometen la posición oficial de CAF.

Diseño gráfico: Estudio Bilder / Buenos Aires.

Foto de portada: Samuel Zeller

Impreso en: Panamericana Formas e Impresos S.A.
quien solo actúa como impresor
Bogotá, Colombia – julio 2015

La versión digital de este libro se
encuentra en: scioteca.caf.com

© 2015 Corporación Andina de Fomento
Todos los derechos reservados

PRÓLOGO

El debate sobre las políticas públicas para el desarrollo se ha concentrado en torno a la definición de cuáles son las mejores intervenciones para promover el crecimiento y la inclusión, al tiempo que ha puesto menos énfasis en el análisis de las capacidades de las agencias e instituciones gubernamentales para diseñar y poner en práctica esos programas.

Sin embargo, la evidencia está plagada de esfuerzos de políticas con objetivos claros, con antecedentes exitosos en otros contextos, y con los recursos financieros disponibles, pero que no logran los impactos esperados porque las capacidades de las agencias encargadas del diseño o la implementación de las intervenciones son limitadas. Más aún, estas experiencias fallidas podrían ser una fuente de aprendizaje valioso para mejorar la gestión de los recursos en el futuro. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas oportunidades no se aprovechan.

Estos hechos han motivado a que la presente edición del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) esté dedicada al estudio de las capacidades que deben tener los Estados para mejorar la efectividad de las intervenciones públicas para promover el desarrollo.

Identificar cuáles son estas capacidades y cómo se combinan en la producción eficiente de bienes y servicios públicos es un desafío. Un Estado efectivo requiere capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. Ello, en parte, depende de la presencia de una burocracia de calidad; de un sistema de compras públicas que facilite la obtención de insumos claves para la ejecución efectiva de los programas; de la participación ciudadana que fortalezca el proceso de rendición de cuentas y a través de este canal mejore la provisión de los servicios públicos; y, por último, de la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación que transformen experiencias en la gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje que logren aumentar la efectividad de todo el proceso.

Los principales hallazgos del reporte giran en torno a estos cuatro aspectos. La calidad de la burocracia depende de las características de los funcionarios públicos y de las normas y procedimientos que guían, incentivan o limitan su accionar. Contar con esquemas de compensación que permitan atraer a los mejores empleados y promover el esfuerzo es un primer requisito para mejorar la calidad de la administración pública. Esto puede requerir una adaptación de las estructuras salariales que vincule de forma más estrecha la remuneración y el desarrollo de carrera con las competencias, habilidades y niveles de esfuerzo de los burócratas.

Además de recursos humanos y financieros, la adecuada ejecución de las iniciativas de política requiere contar con un sistema de compras públicas capaz de proveer los suministros necesarios en cantidad y calidad suficientes en el momento oportuno. Por su naturaleza, estos sistemas están sujetos a riesgos de ineficiencia o incluso de corrupción que, además de implicar un mal uso de los recursos públicos, pueden poner en tela de juicio la legitimidad de las instituciones del Estado. La evidencia disponible sugiere tres conjuntos de medidas para incrementar la eficiencia de los sistemas de compras públicas: establecer mecanismos de monitoreo y control, propiciar una mayor competencia entre proveedores, y fortalecer la transparencia en la gestión de las compras.

La participación ciudadana puede ser un factor importante de control externo que promueva un mejor desempeño del Estado. En la región hay espacios para incrementar la participación ciudadana, sobre todo por la vía no electoral y también para aumentar la cantidad y calidad de la información que el Estado provee a la ciudadanía, de manera que esta participación sea más efectiva. El desconocimiento

de ciertos mecanismos de participación o de su funcionamiento, así como su baja efectividad percibida por los ciudadanos, sumados a los altos costos de tiempo y otros recursos que demanda actualmente la interacción con el Estado, son las principales trabas a sortear.

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación, al reducir los costos de coordinación entre ciudadanos para la acción colectiva y de interacción con las burocracias, y por ser además una vía de rápida y amplia difusión de información sobre el desempeño del Estado, son herramientas con gran potencial para incrementar el poder que la ciudadanía tiene para mejorar el diseño e implementación de políticas públicas.

Finalmente, las constantes decisiones que se toman en el marco de la gestión de los recursos públicos presentan oportunidades para generar y sistematizar un conocimiento valioso para quienes diseñan e implementan programas públicos. Pero el aprovechamiento de estas oportunidades es más la excepción que la regla en los países de la región. Por un lado, es necesario aumentar los beneficios esperados y reducir los costos de evaluar para los agentes encargados de tomar estas decisiones. Por otro, para que el conocimiento generado con la evaluación se aplique en la gestión, es necesario promover una institucionalidad que favorezca la toma de decisiones sobre la base de la mejor evidencia disponible. Mayor autonomía y un ambiente más favorable a la innovación de políticas son aspectos que pueden promover el cambio.

Mediante esta nueva edición del Reporte de Economía y Desarrollo (RED), CAF busca realizar un aporte al estudio y la comprensión de las capacidades del Estado para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas y, de esta forma, contribuir a generar un debate constructivo que pueda favorecer el fortalecimiento de estas capacidades.

L. Enrique García
Presidente Ejecutivo de CAF

RECONOCIMIENTOS

La preparación de este Reporte es responsabilidad de la Dirección Corporativa de Análisis Económico y Conocimiento para el Desarrollo, bajo la dirección y coordinación general de Pablo Sanguinetti y Pablo Brassiolo.

La redacción de los capítulos estuvo bajo la responsabilidad de:

Capítulo 1 Pablo Brassiolo y Pablo Sanguinetti

Capítulo 2 Fernando Álvarez y Pablo Brassiolo

Capítulo 3 Luis Quintero

Capítulo 4 Lucila Berniell y Dolores de la Mata

Capítulo 5 Lesbia Maris y Daniel Ortega

Jimena Zuniga fue responsable de la edición de contenido. Julieta Vera Rueda tuvo a su cargo la corrección editorial.

Los capítulos se basaron en parte en documentos de investigación elaborados específicamente para esta publicación por Malena Arcidiácono, Laura Carella, Miguel Castilla, Mariana Chudnovsky, Gonzalo Diéguez, Leopoldo Fergusson, Eduardo García, Leonardo Gasparini, María Paula Gerardino, Pablo Gluzmann, Mercedes Iacoviello, Pedro Jiménez, Horacio Larreguy, Stephan Litschig, Guillermo Perry, Dina Pomeranz, Jorge Puig, Juan Felipe Riaño, Jacob Shapiro, Abbey Steele y Juan Fernando Vargas.

Los autores agradecen los valiosos comentarios que recibieron de Miguel Castilla, Ernesto Dal Bó, Eduardo Engel, Álvaro Forteza, Nelson Marconi, Mariano Tommasi y Hernán Ruffo.

Los asistentes de investigación fueron Carlos Catanho, Agustina Hatrick, Diego Jorrat, Paola Pérez, Jhony Pulido, Carlos Rodríguez y Julieta Vera Rueda.

ÍNDICE GENERAL

Capítulo 1 ¿Qué entendemos por capacidades del Estado?.....17

Introducción.....	19
Capacidad del Estado: un laberinto de conceptos y medidas.....	21
El ciclo de la política pública, medidas de desempeño y las capacidades del Estado	32
El ciclo de la política pública.....	33
Indicadores de desempeño en cada etapa.....	34
Indicadores de desempeño en la etapa de formulación y diseño	34
Indicadores de desempeño en la fase de implementación.....	38
Indicadores de desempeño en la fase de evaluación.....	42
Principales mensajes del reporte.....	44
Conclusiones	48

Capítulo 2 La burocracia en América Latina: competencia, motivación e incentivos.....51

Introducción.....	53
El buen burócrata.....	55
El burócrata latinoamericano	56
Capacidades técnicas, competencia y características demográficas	57
Integridad.....	59
Motivaciones intrínsecas	62
El servicio civil y la buena burocracia	67
¿Por qué importa el contrato laboral? Un marco conceptual.....	69
El contrato laboral del trabajador público en América Latina.....	70
Mejorar la burocracia a través de la estructura salarial y la carrera.....	74
Por qué los empleados públicos ganan más.....	74
Estructura salarial y calidad de la burocracia.....	79
Brecha salarial y preferencia por el sector público: Evidencia experimental con base en la Encuesta CAF.....	81
Remuneraciones salariales e incentivos para un mejor desempeño	84
Perspectivas de carrera y calidad de la burocracia.....	85
¿Mejorar la burocracia con Pagos por Desempeño?.....	91
Un análisis de la Encuesta CAF.....	93
PxD en el sector público ¿Funcionan?.....	95
PxD y preferencia por el sector público: evidencia experimental con base en la Encuesta CAF.....	98
Una guía para el diseño y la implementación de esquemas PxD.....	100

El diseño en la práctica.....	101
¿Sobre qué base?	102
Los quiénes	104
¿Qué tan grande? ¿De qué tipo?.....	105
¿Individual o colectivo?.....	106
Estándar de contraste.....	106
Conclusiones.....	109
Apéndice	111

Capítulo 3

Compras públicas: autonomía versus control.....119

Introducción.....	121
La dimensión de las compras públicas en América Latina.....	122
Compras públicas y capacidad estatal.....	126
Las compras públicas como insumo en la producción de bienes y servicios.....	126
Problemas de incentivos en las compras públicas	128
Los regímenes de compras públicas en América Latina	130
Las buenas prácticas en las compras públicas y la evidencia sobre impactos	136
Las recomendaciones sobre buenas prácticas.....	137
Los resultados de evaluaciones de impacto	139
Conclusiones.....	143

Capítulo 4

El poder de la participación ciudadana.....147

Introducción.....	149
Un marco conceptual.....	151
Producción y divulgación de información por parte del Estado.....	154
¿Tiene el Estado las capacidades para generar y proveer información?	154
Nuevas tecnologías, e-gobierno y transparencia.....	158
Los incentivos del Estado a proveer información	161
Medios de comunicación masiva y rendición de cuentas	164
Participación ciudadana en América Latina: ¿quiénes y cuánto?.....	165
¿Qué tan altos son los niveles de participación en América Latina?:	
Una mirada desde las encuestas de cultura política.....	165
Los obstáculos para la participación efectiva en América Latina.....	170
Quiénes participan y cuáles son los determinantes de la participación.....	173
Educación y participación ciudadana.....	176

Qué funciona y qué no para promover la participación ciudadana	177
El efecto de la información.....	178
Información sobre proveedores: los sistemas de rendición de cuentas escolares.....	178
PETS - Public Expenditure Tracking Survey.....	181
Información sobre derechos y espacios de participación disponibles.....	182
Cuando la información no es suficiente	183
Conclusiones.....	185
Apéndice	188

Capítulo 5

Políticas públicas, aprendizaje y gestión.....191

Introducción.....	193
La generación de conocimiento sobre el uso de recursos públicos en América Latina.....	194
Diagnóstico sobre los sistemas formales de evaluación y monitoreo.....	194
Evaluaciones de impacto.....	199
Un marco conceptual sobre la decisión de evaluar.....	203
Algunas implicaciones.....	207
Otros factores que influyen sobre la decisión de evaluar.....	208
El uso del conocimiento para mejorar la gestión.....	209
Un marco conceptual sobre las decisiones de cambio en el sector público.....	209
El resultado de la política y el proceso de decisión.....	212
Resultados inciertos y probabilidades de ascenso.....	213
¿Qué implica este marco conceptual?.....	214
¿Qué dicen los datos disponibles?.....	216
Hacia una institucionalidad pública que aprende y actúa.....	221

Referencias bibliográficas

225

ÍNDICE DE GRÁFICOS

Gráfico 1.1 Índice de Calidad del Gobierno, por regiones 1985-2012	25
Gráfico 1.2 Índice Calidad del Gobierno para países seleccionados de América Latina, 1990-2012	26
Gráfico 1.3 Índice de Efectividad del Gobierno, por regiones, 1996-2012	27
Gráfico 1.4 Índice de Efectividad del Gobierno para países seleccionados de América Latina, 1996-2012	28
Gráfico 2.1 El problema de la corrupción desde la perspectiva de las empresas para diversas regiones del mundo.....	59
Gráfico 2.2 Percepción de la ciudadanía sobre problemas para ofrecer servicios públicos de calidad en ciudades de América Latina (2014)	60
Gráfico 2.3 Tolerancia hacia la corrupción en ciudades de América Latina (2014)	61
Gráfico 2.4 Diferencias en motivaciones entre empleados públicos y privados en varios países de América Latina (2014)	63
Gráfico 2.5 Diferencias en motivaciones entre empleados públicos y privados según región	63
Gráfico 2.6 Determinantes de las preferencias por el empleo público en ciudades de América Latina (2014)	73
Gráfico 2.7 Brecha de salarios horarios condicionada en varios países de América Latina	74
Gráfico 2.8 Evolución de la brecha de salarios horarios en América Latina, 1992-2012	75
Gráfico 2.9 Brecha de salarios horarios en sectores de educación y salud en varios países de América Latina.....	77
Gráfico 2.10 Brecha de salarios horarios (condicionada) por género y nivel educativo en algunos países de América Latina.....	78
Gráfico 2.11 Brecha de salarios y brecha de educación para el sector público en varios países de América Latina.....	79
Gráfico 2.12 Efecto de la información de salario sobre las preferencias por el sector público en algunas ciudades de América Latina (2014)	82
Gráfico 2.13 Efecto de la información de salario sobre las preferencias por el sector público II: la importancia de las motivaciones intrínsecas en algunas ciudades de América Latina (2014)	83
Gráfico 2.14 Relación entre la satisfacción con la remuneración y diversos indicadores de desempeño en ciudades de América Latina (2014)	84
Gráfico 2.15 Índices de compresión salarial en el sector público para varios países de América Latina	85
Gráfico 2.16 Cociente entre los percentiles 90 y 10 de la distribución salarial según subsector en varios países de América Latina.....	86
Gráfico 2.17 Indicadores de calidad de la burocracia. Promedio 2000-2013.....	88
Gráfico 2.18 Motivos para ingresar al empleo actual según antigüedad en el cargo en ciudades de América Latina (2014)	89
Gráfico 2.19 Diferencia Público-Privado en el nivel de satisfacción con la promoción y el ascenso según educación en ciudades de América Latina (2014)	90
Gráfico 2.20 Relación entre la satisfacción con las promociones y diversos indicadores de desempeño en ciudades de América Latina (2014)	90
Gráfico 2.21 Relación entre la valoración de las promociones y diversos indicadores de desempeño en ciudades de América Latina (2014)	91
Gráfico 2.22 Relación entre la aceptación de pagos por desempeño y diferentes características del individuo en ciudades de América Latina (2014)	94
Gráfico 2.23 Eficacia de los esquemas de pago por desempeño	96

Gráfico 2.24 Pago por desempeño y selección en algunas ciudades de América Latina (2014)	99
Gráfico 2.25 Aceptación de esquemas de pago por desempeño en ciudades de América Latina (2014)	100
Gráfico 2.26 Características de los esquemas de pago por desempeño	103
Gráfico 3.1 Importancia de las compras públicas en el Producto Interno Bruto (PIB), 1995-2012.....	123
Gráfico 3.2 Importancia de las compras públicas dentro del gasto público, 2002-2013.....	124
Gráfico 3.3 Compras públicas por tipo de institución en Chile (2014)	126
Gráfico 3.4 Distribución de las compras públicas por modalidad de adquisición para diversas instituciones en Chile (2014).....	135
Gráfico 3.5 Distribución de las compras públicas por modalidad de adquisición según tipo de producto adquirido en Chile (2014).....	135
Gráfico 4.1 Porcentajes de municipios de América Latina que en sus portales web cumplen con requisitos de e-gobierno.....	160
Gráfico 4.2 Comportamiento electoral en la última elección presidencial en países de América Latina.....	166
Gráfico 4.3 Participación electoral en últimas elecciones presidenciales en países de América Latina.....	166
Gráfico 4.4 Participación electoral en diferentes regiones del mundo según obligatoriedad del voto.....	167
Gráfico 4.5 Participación ciudadana no electoral en América Latina.....	168
Gráfico 4.6 Porcentaje de personas que participaron en consejos/reuniones/asambleas comunales o vecinales (en los 12 meses previos a la entrevista) en ciudades de América Latina.....	170
Gráfico 4.7 Motivos por los que los ciudadanos no realizan reclamos ante problemas con la provisión de servicios públicos en ciudades de América Latina.....	171
Gráfico 4.8 Opinión sobre cuánto influyen diferentes actores en la vida política en México.....	171
Gráfico 4.9 Conocimiento y uso de mecanismos de participación ciudadana en Colombia.....	172
Gráfico 5.1 Número de evaluaciones de impacto realizadas en América Latina (1995-2011).....	200
Gráfico 5.2 Número de evaluaciones de impacto por país (1995-2011).....	200
Gráfico 5.3 Instituciones que realizan la evaluación de impacto e instituciones que implementan los programas evaluados en América Latina (1995-2011).....	201
Gráfico 5.4 Motivación a hacer sugerencias de mejora y disposición del área a aceptar nuevas ideas. Diferencias en la probabilidad por sector y posición.....	218
Gráfico 5.5 Relación entre motivación a hacer sugerencias de mejora y distintas variables.....	219
Gráfico 5.6 Independencia para realizar labores. Todos los países.....	220
Gráfico 5.7 Independencia para realizar labores de América Latina vs. el resto del mundo y países de la OECD.....	221

ÍNDICE DE CUADROS

Cuadro 1.1 Indicadores sobre capacidades del Estado.....	23
Cuadro 1.2 Rubros y subrubros de evaluación de la calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados (México).....	36
Cuadro 1.3 Indicadores de Desempeño RESULTA (Perú).....	39
Cuadro 1.4 Formulario Indicadores de Desempeño Año 2015-Dirección de Presupuestos (Chile).....	41
Cuadro 2.1 Capacidades técnicas, competencias y características demográficas en América Latina.....	58
Cuadro 2.2 El contrato en la práctica: Algunas características y diferencias entre empleo público y el empleo privado formal en América Latina.....	71
Cuadro 2.3 Premio salarial en empleos con pagos por desempeño en ciudades de América Latina (2014).....	95
Cuadro 2.4 Parámetros a elegir en el diseño de programas de pago por desempeño.....	101
Cuadro A 2.1 Características demográficas y nivel educativo de los empleados públicos para países de América Latina.....	113
Cuadro A 2.2 Calificación del trabajador y requerimientos de las tareas según sector para ciudades de América Latina (en porcentajes) (2014).....	114
Cuadro A 2.3 Entrenamiento laboral en los sectores público y privado para ciudades de América Latina (en porcentajes) (2014).....	114
Cuadro A 2.4 Características de los contratos de trabajo según sectores para países de América Latina.....	115
Cuadro A 2.5 Brechas salariales entre los sectores público y privado para países de América Latina.....	115
Cuadro A 2.6 Existencia de esquemas de pago por desempeño según sector para ciudades de América Latina (en porcentajes) (2014).....	116
Cuadro 3.1 Distribución de las compras públicas por sectores para Argentina, Chile y México (en porcentajes).....	125
Cuadro 3.2 Regímenes de compras públicas para países de América Latina y el Caribe.....	131
Cuadro 4.1 Nivel de desarrollo en portales web municipales, de acuerdo a la evaluación de los cinco municipios más poblados de cada país.....	161
Cuadro 4.2 Características de los municipios de Colombia de acuerdo a su comportamiento a la hora de proveer información pública.....	162
Cuadro 4.3 Impacto de potencial comparación del desempeño fiscal de los gobiernos municipales de Colombia en la respuesta a solicitud de información pública.....	163
Cuadro 4.4 Porcentajes de encuestados que declaran haber participado por canales no electorales en diferentes regiones del mundo.....	169
Cuadro 4.5 Asociación entre la participación ciudadana, factores de influencia y variables socioeconómicas.....	175
Cuadro 4.6 Probabilidad de realizar el reclamo, educación y conductas pro sociales para ciudades de América Latina.....	177
Cuadro A 4.1 Medidas de participación y factores asociados a la participación en diferentes encuestas de participación política y ciudadana de la región.....	188
Cuadro 5.1 Indicadores de evaluación y monitoreo.....	195
Cuadro 5.2 Relación entre la motivación para innovar en el trabajo y factores varios del ambiente laboral. Respuestas de funcionarios de una muestra de agencias federales en EE.UU. (2006).....	217

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1.1 El ciclo de la política pública.....	33
Figura 4.1 Círculo virtuoso de la participación ciudadana y la rendición de cuentas.....	152
Figura 5.1 Modelo de decisiones de innovación.....	212

ÍNDICE DE RECUADROS

Recuadro 1.1 Capacidades estatales a nivel agencias federales en Brasil.....	29
Recuadro 1.2 Variabilidad de las capacidad del Estado al interior de Colombia.....	31
Recuadro 2.1 Los beneficios de las motivaciones intrínsecas.....	64
Recuadro 2.2 Una visión panorámica de los regímenes de servicio civil en América Latina.....	68
Recuadro 2.3 Descomposición de Oaxaca-Blinder de la brecha salarial entre el sector público y el privado	75
Recuadro 2.4 Pago por desempeño y ausentismo de trabajadores públicos.....	96
Recuadro 3.1 Compranet, un portal de compras públicas exitoso en México	138
Recuadro 3.2 Los efectos de las auditorías en la adopción de diferentes modalidades de compra pública.....	140
Recuadro 4.1 Diseminación de información sobre proveedores: el uso de <i>report cards</i> en escuelas.....	155
Recuadro 4.2 Retroalimentación desde la ciudadanía: las iniciativas “¿Cómo vamos?”.....	158
Recuadro 4.3 Debilitamiento del camino largo de la rendición de cuentas: la compra de votos como caso extremo de clientelismo.....	173
Recuadro 4.4 Medidas imperfectas, ¿efectos indeseados?.....	180
Recuadro 4.5 Auditorías Visibles en Colombia.....	185
Recuadro 5.1 Experiencias de evaluación de políticas públicas en Latinoamérica.....	197
Recuadro 5.2 Uso de evidencia de evaluaciones en la educación en Estados Unidos.....	202
Recuadro 5.3 Aprendizaje de políticas desde la CAF.....	207

¿QUÉ ENTENDEMOS POR CAPACIDADES DEL ESTADO?

Capítulo 1

Capítulo 1

¿QUÉ ENTENDEMOS POR CAPACIDADES DEL ESTADO?¹

Introducción

En el año 2001 la India lanzó un programa muy ambicioso para mejorar la calidad educativa en el nivel básico en zonas rurales. Se realizaron importantes inversiones en infraestructura. Se reclutó y entrenó a los maestros. Y se implementaron otras mejoras pedagógicas. ¿Resultado? Si bien aumentaron las inscripciones y la asistencia de los alumnos, el cambio en el rendimiento educativo fue *cero*.

La historia de este programa ilustra una realidad de muchos programas de políticas públicas: no alcanza con tener objetivos claros o buen financiamiento; hacen falta capacidades estatales. Uno de los aspectos particulares que explicó el fracaso del programa en India es que no logró bajar la tasa de ausentismo docente de su estratosférico 48% (Pritchett *et al.*, 2010), ilustrando que una parte de las capacidades estatales está determinada por los incentivos de los funcionarios públicos para cumplir con sus obligaciones.

Lamentablemente, gran parte del análisis de las políticas públicas para el desarrollo se ha centrado en identificar cuáles son las acciones y los programas para promover el crecimiento y la inclusión dando por sentado que las agencias e instituciones gubernamentales tienen las capacidades para diseñar e implementar esas acciones. El programa de la India es un ejemplo de cómo muchas veces esas capacidades no existen, haciendo que el gobierno fracase en proveer bienes públicos esenciales.

En este reporte se entiende que un Estado efectivo es aquél que cuenta con capacidades para diseñar políticas públicas, implementarlas eficaz y eficientemente, y generar aprendizajes a lo largo de estos procesos.

Esta definición de capacidad del Estado es agnóstica con respecto al sistema político vigente o a las políticas específicas que los países adoptan. Da lo mismo, por ejemplo, si los aranceles a la importación son altos o bajos o si la provisión de servicios públicos se lleva a cabo a través de empresas privadas, asociaciones público-privadas, o empresas públicas. Lo que importa son las capacidades estatales necesarias para que las políticas, cualesquiera sean, se diseñen y se implementen con eficacia y eficiencia.

La medición de capacidades públicas debe distinguir entre los resultados de la acción del Estado y las capacidades que determinan esos resultados. Por ejemplo, un indicador sobre percepción de corrupción en el gobierno, si bien refleja las expectativas de los ciudadanos sobre el funcionamiento y la legitimidad del Estado, no permite (y tampoco pretende) indagar sobre cuáles son los determinantes (capacidades) que explican este resultado: fallas en la selección de personal (con

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Pablo Brassiolo y Pablo Sanguinetti y la asistencia de investigación de Carlos Catanho y Julieta Vera Rueda.

Capacidad del Estado alude a los factores que afectan la habilidad de las entidades públicas de diseñar políticas públicas y ponerlas en práctica de forma eficaz y eficiente.

atributos de idoneidad acordes), regímenes salariales que promueven el desvío de fondos, falta de controles internos en las instituciones que regulan las compras públicas, ausencia de esquemas de control externo vía participación ciudadana, o una combinación de todo lo anterior.

En la gestión de las políticas públicas intervienen muchas capacidades que conjuntamente implican el éxito de las intervenciones. Estas capacidades se relacionan con la calidad y la cantidad de los factores que se emplean en su producción (p.e., recursos financieros, recursos humanos e insumos intermedios) y con la tecnología que se utiliza para combinar dichos factores (p.e., la adopción de medios electrónicos para simplificar tareas, las prácticas gerenciales que incentivan el esfuerzo, o la definición de procesos y actividades que evitan duplicaciones). Una escuela con maestros sin los conocimientos y las habilidades para enseñar es equivalente a una escuela con menos maestros o con maestros menos motivados. Y si la escuela tuviera una organización disfuncional también vería comprometido su propósito de estimular un mayor nivel educativo entre sus alumnos.

Uno de los factores clave en la provisión de bienes y servicios públicos es la burocracia (ministerios, agencias especializadas, oficinas de control, etc.), integrada por niveles gerenciales encargados de aspectos de planificación y diseño de las políticas como también por las áreas más operativas relacionadas con la provisión directa de los servicios. Un aspecto crucial es que estos funcionarios públicos deben tener los conocimientos y perfil técnico que requieren los cargos que se desempeñan y además incentivos para cumplir eficazmente con sus tareas. El capítulo 2 se dedica a estudiar en profundidad estos aspectos asociados con el funcionamiento del servicio civil en América Latina.

Pero además de funcionarios capacitados y motivados, la provisión eficiente de servicios públicos requiere también el uso de insumos que el Estado debe contratar. El capítulo 3 analiza los sistemas de compras públicas y los mecanismos de control interno dentro del Estado que regulan dichas contrataciones. Estos mecanismos son un complemento clave en la producción de servicios, y fallas en su funcionamiento pueden resentir significativamente la capacidad del Estado para cumplir su tarea.

La gestión pública también puede beneficiarse de la participación ciudadana que complementa a los sistemas de control interno en su función de controlar y transparentar el funcionamiento de la burocracia. Esta contribución puede darse a través del “camino largo” (p.e., la vía electoral) y el “camino corto” (p.e., interacción directa entre proveedores de servicios y clientes) de la rendición de cuentas. El capítulo 4 describe la evidencia sobre el rol de este factor en mejorar la gestión pública en América Latina.

Finalmente, un ingrediente central de la gestión pública que fortalece la capacidad del Estado en todas sus dimensiones es el proceso de monitoreo y evaluación de las políticas. Esto permite generar aprendizajes que retroalimentan el proceso de diseño e implementación generándose un círculo virtuoso de mejoramiento de las políticas. El capítulo 5 analiza esta temática investigando los incentivos que tienen las burocracias y las autoridades políticas a establecer mecanismos de evaluación y monitoreo, y en qué medida ese conocimiento producido se vuelca en la corrección de las iniciativas públicas.

Este capítulo profundiza sobre la definición del concepto de capacidad del Estado y revisa distintas metodologías que se han propuesto para su medición. Asimismo, presenta un marco conceptual sobre el ciclo de las políticas públicas que permite identificar con más claridad las distintas capacidades requeridas para una gestión efectiva. Este marco conceptual sirve para motivar la estructura del reporte y describir sus principales mensajes.

Un Estado capaz necesita: burocracia de calidad, sistema de compras públicas efectivo, interacción entre ciudadanía y proveedores de servicios, y mecanismos de monitoreo y evaluación.

Capacidad del Estado: un laberinto de conceptos y medidas

El concepto de capacidad del Estado ha recibido mucha atención por parte de politólogos, sociólogos y recientemente también economistas interesados en relacionar las capacidades del Estado con el desarrollo económico. Esta proliferación de análisis desde distintas perspectivas ha creado un laberinto de definiciones y medidas que, según sus críticos, le han quitado precisión al concepto (Andrews, 2010; Altman y Luna, 2012, Rothstein y Teorell, 2008, 2012).

El punto de partida del concepto de capacidad estatal es el concepto más amplio de gobernanza o “calidad de gobierno” (Rothstein y Teorell, 2012). Este concepto es multidimensional, lo cual puede hacerlo complejo y a veces vago. Una manera de definirlo es como “la forma en la que se ejerce el poder en la administración de los recursos económicos y sociales de un país para el desarrollo” (Banco Mundial, 1992). Otra definición es “las tradiciones y las instituciones por medio de las cuales la autoridad es ejercida en un país”, incluyendo: 1) el proceso por el cual los gobiernos son seleccionados, monitoreados y reemplazados; 2) la capacidad del gobierno de formular e implementar efectivamente políticas y 3) el respeto de los ciudadanos y del Estado por las instituciones que gobiernan las interacciones económicas y sociales (Kaufmann *et al.*, 2004). Algunos autores (p.e., Bratton, 2013) agrupan estas dimensiones de gobernanza en tres categorías:

- **La primera dimensión es la política**, que abarca los conceptos de: 1) grado de reacción (si las personas electas responden a las prioridades del votante); 2) rendición de cuentas (si la falta de reacción puede ser disciplinada) y 3) legitimidad (si los ciudadanos obedecen y reconocen los comandos del gobierno y su legitimidad)?.
- **La segunda dimensión es la económica**, que abarca los conceptos de: 1) efectividad (si el gobierno es capaz de lograr sus metas); 2) eficiencia (si los bienes son provistos de manera costo-efectiva) y 3) equidad (si existe un acceso equitativo a los bienes públicos).
- **La tercera dimensión es la administrativa**, que abarca los conceptos de: 1) legalidad (si el gobierno se apega a la ley); 2) transparencia (si los procedimientos públicos son transparentes) y 3) honestidad (si la actividad de la burocracia está libre de corrupción).

2. Fergusson *et al.* (2015) estudian las restricciones políticas para el desarrollo de las capacidades del Estado, con una aplicación al caso de la regulación de la asignación de tierras en México. Un análisis más general sobre los determinantes políticos de la capacidad del Estado para proveer bienes y servicios se puede hallar en Stein *et al.* (2006).

Existen muchas definiciones de capacidad del Estado y por ende muchas metodologías de medición.

Estas dimensiones están relacionadas. Por ejemplo, un gobierno transparente permite a los ciudadanos el control que puede redundar en una mejor gestión. Sin embargo, un Estado puede ser exitoso en una dimensión de gobernanza y no en otra, por lo que es razonable estudiar estas dimensiones de manera separada³.

Otros autores definen la capacidad del Estado simplemente como “las habilidades del Estado de implementar políticas”. En particular se refieren a la profesionalización de la burocracia, su capacidad para proteger los derechos de propiedad y establecer compromisos creíbles con los inversores privados y su independencia de interferencias políticas (Besley y Persson, 2009; Evans, 1995; Evans y Rauch, 1999).

Por otro lado, un gobierno con capacidades es aquel que cumple las funciones que se propone. En consecuencia, el concepto puede ser sub-dividido de acuerdo a la función que debe cumplir el Estado (Savoia y Sen, 2012):

- **Capacidad burocrática y administrativa.** El Estado necesita un aparato burocrático para diseñar e implementar las políticas. Esta dimensión es central a todas las áreas de investigación sobre el Estado y el desarrollo. Tradicionalmente, los indicadores de capacidad del Estado se enfocan en la competencia y la habilidad de la burocracia (Evans y Rauch, 1999, Rauch y Evans, 2000) y generalmente incluyen la habilidad para gastar los ingresos impositivos en bienes públicos de forma eficiente.
- **Capacidad Legal.** Esta dimensión incluye varios aspectos como la capacidad de hacer cumplir los contratos y los derechos de propiedad, con un sistema judicial que resuelva las disputas de acuerdo a la ley, entre otros. Existe consenso en que el gobierno debe proveer estos bienes públicos como mínimo, dado que la provisión privada de los mismos no sería óptima (Besley y Persson, 2009, 2011; Yifu Lin y Nugent, 1995; Collier, 2009).
- **Capacidad en infraestructura.** Esta dimensión se refiere al alcance territorial del Estado, es decir, hasta qué punto se ejerce control sobre el territorio o cuál es el área geográfica en la que las políticas pueden ser implementadas (Soifer, 2008).
- **Capacidad fiscal.** Es la habilidad del Estado de recaudar impuestos (Besley y Persson 2009, 2011; Cárdenas, 2010; Shapiro *et al.*, 2015).

Dependiendo del marco conceptual que se adopte, existen muchas definiciones de capacidad del Estado y, como correlato, muchas variables y metodologías para su medición. El Cuadro 1.1 resume los indicadores más comúnmente utilizados y su cobertura en términos de países y años disponibles. Estos indicadores abarcan medidas objetivas —construidas a partir de datos estadísticos sobre, por ejemplo, inestabilidad política, riesgo crediticio, recaudación impositiva, medidas sobre dureza de las reglas y las leyes formales, etc.— y medidas subjetivas que provienen de opiniones de expertos, empresarios, ONGs, agencias de calificación, o de encuestas sobre percepciones a ciudadanos y empresas.

3. En efecto, al utilizar el término “gobernanza” algunos autores se refieren a la capacidad del gobierno de establecer reglas, hacerlas cumplir y proveer servicios, independientemente de si el gobierno es democrático o no (Fukuyama, 2010). Esta definición contempla elementos de la dimensión económica de la gobernanza y los estudia por separado de otras dimensiones, como la política.

Cuadro 1.1 Indicadores sobre capacidades del Estado

Índice y fuente	Metodología	Cobertura ^{a/}	Datos ^{a/}
Capacidad Burocrática y administrativa			
Calidad burocrática Guía Internacional de Riesgo País (<i>International Country Risk Guide</i>)	Evaluación de expertos que indica la autonomía de la presión política y la fuerza y la experiencia para gobernar sin cambios drásticos en las políticas o interrupciones en los servicios del gobierno y también la existencia de mecanismos establecidos para las contrataciones y capacitación.	140 países	Panel, 1984-2014
Calidad del Gobierno The Quality of Government University of Gothenburg	Calidad del Gobierno como la imparcialidad de las instituciones gubernamentales. En otras palabras, en qué nivel los funcionarios públicos implementan las políticas públicas sin tomar en consideración aspectos no estipulados en la política o en la ley.	193 países	Panel, 1946-2014
Calidad del Gobierno Teorell <i>et al.</i> (2015)	El valor promedio de las variables de la <i>International Country Risk Guide (ICRG)</i> de "Corrupción", "Ley y Orden" y "Calidad Burocrática", en escala del 0 al 1. Valores más altos indican mayor calidad del gobierno.	140 países	Panel, 1984-2014
Efectividad del Gobierno Indicadores mundiales de Gobernanza (<i>Worldwide Governance Indicators</i>) Banco Mundial	Evaluación de expertos y encuestas. Componentes agregados de varias fuentes. Escala continua: -2.5 a 2.5.	215 países	Panel, 1996-2013
Imparcialidad y Profesionalismo de la Administración Pública Teorell <i>et al.</i> (2015)	Calidad de la encuesta del Instituto de gobierno sobre la calidad y comportamiento de la administración pública.	58 países	Corte transversal, 2008-2009
Compensación burocrática, oportunidades de carrera y contratación meritocrática Evans y Rauch (1999), Rauch y Evans (2000)	Encuesta de expertos (académicos o no) preguntando sobre las "Oportunidades de carrera", las "Compensaciones burocráticas" y la "Contratación Meritocrática". Las tres medidas son índices ponderados equitativamente que provienen de un grupo de preguntas que apuntan a evaluar los aspectos mencionados previamente a lo largo de un período determinado (1970-1990). Varían desde 0 a 1.	35 países menos desarrollados	Corte transversal, 1970-1990
Capacidad Fiscal			
Eficiencia en la movilización de ingresos Evaluación de Políticas e Institucional del país (<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>) Banco Mundial	Evaluación por parte de expertos del patrón general de la movilización de ingresos, no sólo la estructura impositiva teórica sino todas las fuentes de ingresos que realmente se recaudan. El índice varía entre 1 a 6.	81 economías menos desarrolladas	Panel, 2005-2013
Capacidad en Infraestructura			
Calidad regulatoria Indicadores mundiales de Gobernanza (<i>Worldwide Governance Indicators</i>) Banco Mundial	Evaluaciones y encuestas por parte de expertos. Componentes agregados de varias fuentes. Escala continua: -2.5 a 2.5.	215 países	Panel, 1996-2013
Calidad de la administración pública Evaluación de Políticas e Institucional del país (<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>) Banco Mundial	Evaluación por parte de expertos que mide hasta qué punto los empleados del gobierno central (incluyendo maestros, trabajadores en la salud y policías) están estructurados para diseñar e implementar políticas públicas y entregar efectivamente los servicios. El índice varía entre 1 a 6.	81 economías menos desarrolladas	Panel, 2005-2013

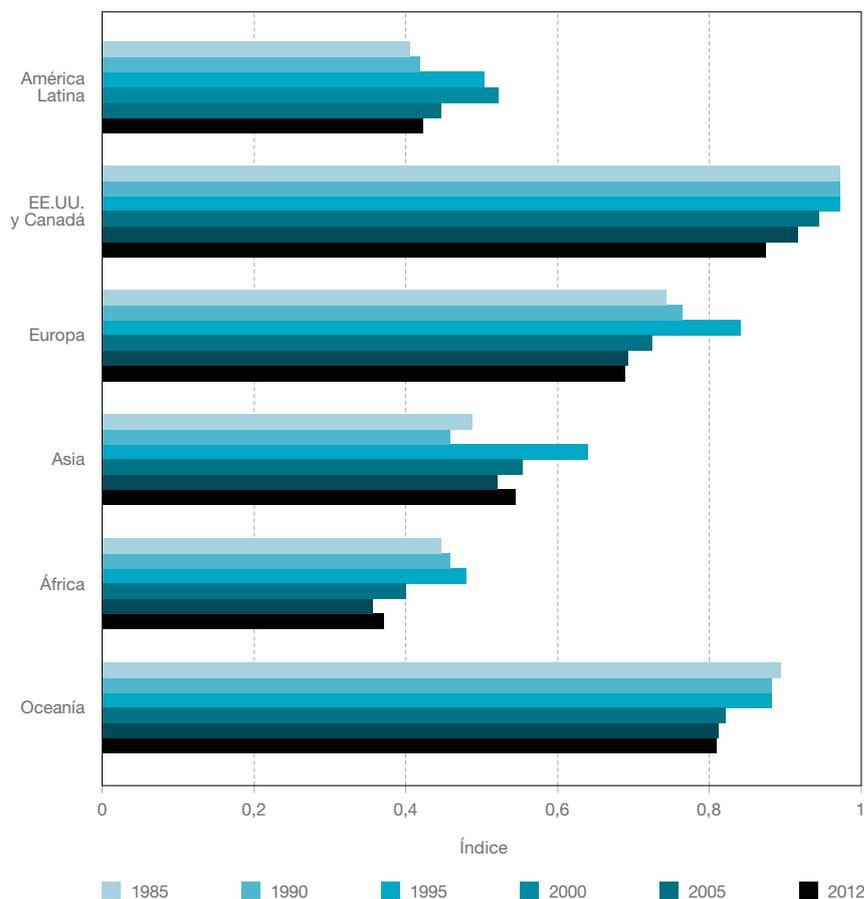
Índice y fuente	Metodología	Cobertura ^{a/}	Datos ^{a/}
Estado (Stateness) Índice de transformación de Bertelsmann (<i>Bertelsmann Transformation Index</i>) Fundación Bertelsmann	Evaluación de expertos midiendo hasta qué punto el monopolio del Estado en el uso de su fuerza cubre el territorio entero; hasta qué punto todos los grupos relevantes de la sociedad están de acuerdo sobre la ciudadanía y aceptan el estado-nación como legítimo; y hasta qué punto la legitimidad y su orden legal está definido sin inferencias por dogmas religiosos, y hasta qué punto existen las estructuras básicas administrativas.	129 economías en desarrollo y en transición	Panel, 2006-2014
Calidad del gerenciamiento presupuestario y financiero Evaluación de Políticas e Institucional del país (<i>Country Policy and Institutional Assessment</i>) Banco Mundial	Evaluación por parte de expertos para medir hasta qué punto hay: (a) un presupuesto creíble y completo, vinculado a las políticas prioritarias; (b) sistemas de gerenciamiento financiero efectivos para asegurar que el presupuesto sea implementado como estaba previsto de manera controlada y predecible; y (c) reportes fiscales y contables que sean rigurosos y estén disponibles a tiempo. El índice varía entre 1 y 6.	81 economías menos desarrolladas	Panel, 2005-2013
Capacidad Legal			
Capacidad de dirección (<i>Bertelsmann Transformation Index</i>) Fundación Bertelsmann	Evaluación de expertos analizando hasta qué punto los líderes políticos establecen y mantienen prioridades estratégicas, qué tan efectivo es el gobierno implementando reformas de políticas; qué tan flexible y proclive a la innovación es el liderazgo político; y si el liderazgo político aprende de los errores pasados.	129 economías en desarrollo y en transición	Panel, 2006-2014
Sistema legal y Derechos de propiedad Instituto Fraser	Es una evaluación subjetiva que combina encuestas y opiniones de expertos que varían entre 1 y 10; un puntaje alto corresponde a mayor protección de los derechos de propiedad privada.	152 países	Panel, 1970-2012
Estado de derecho Indicadores mundiales de Gobernanza (<i>Worldwide Governance Indicators</i>) Banco Mundial	Evaluación de expertos y encuestas. Componentes agregados de varias fuentes. Escala continua: -2.5 a 2.5.	215 países	Panel, 1996-2013
Ley y Orden Guía Internacional de Riesgo País (<i>International Country Risk Guide</i>)	El elemento "Ley" se mide como la fortaleza e imparcialidad del sistema legal. El "Orden" se mide como la observancia popular de la ley.	140 países	Panel, 1984-2014
Riesgo de expropiación Guía Internacional de Riesgo País (<i>International Country Risk Guide</i>)	Es una evaluación del riesgo de confiscación total o nacionalización forzosa.	140 países	Panel, 1984-2014
a/ La cobertura y los datos fueron actualizados			
Fuente: elaboración propia con base en Savoia y Sen (2012), actualizado con información disponible en las páginas web de: <i>International Country Risk Guide</i> (The PRS Group, Inc.), <i>The Worldwide Governance Indicators</i> (Banco Mundial), <i>Country Policy and Institutional Assessment</i> (Banco Mundial), <i>Bertelsmann Transformation Index</i> (Fundación Bertelsmann), <i>Gwartney et al.</i> (2014) y <i>Teorell et al.</i> (2015).			

Este reporte se refiere a capacidad del Estado como la habilidad de las instituciones públicas para diseñar e implementar políticas y proveer servicios, la cual está asociada a la capacidad de gestión. En tal sentido, de todos los indicadores del Cuadro 1.1, se privilegian aquellos que capturan esta dimensión y no se tienen en cuenta aspectos referidos a las características y al funcionamiento del sistema político o que sugieren juicios de valor sobre cuáles son las políticas correctas (Pritchett *et al.*, 2010). ¿Cómo está posicionada América Latina en estos indicadores?

El Gráfico 1.1 muestra el indicador de Calidad de Gobierno (Teorell *et al.*, 2015) para varias regiones del mundo en varios años entre 1985 y 2012. Este indicador toma valores entre 0 y 1, combinando el valor medio de los indicadores de Corrupción, Ley y Orden y Calidad de la Burocracia, los cuales se construyen a partir de opiniones de expertos y percepciones reveladas en encuestas. América Latina no está bien posicionada: durante las décadas del 80 y 90 se ubicaba en último lugar; desde mediados de los noventa y seguramente en función de algunas reformas que se establecieron en esos años su posición se elevó; pero volvió a caer entre 2005 y 2010. Más allá de estos pequeños movimientos, en general no se observan variaciones importantes en las capacidades de los Estados a lo largo del tiempo, ni en términos absolutos ni relativos (entre regiones).

En relación al indicador de calidad de Gobierno, América Latina se encuentra rezagada respecto de otras regiones del mundo.

Gráfico 1.1 Índice de Calidad del Gobierno, por regiones 1985-2012 ^{a/}

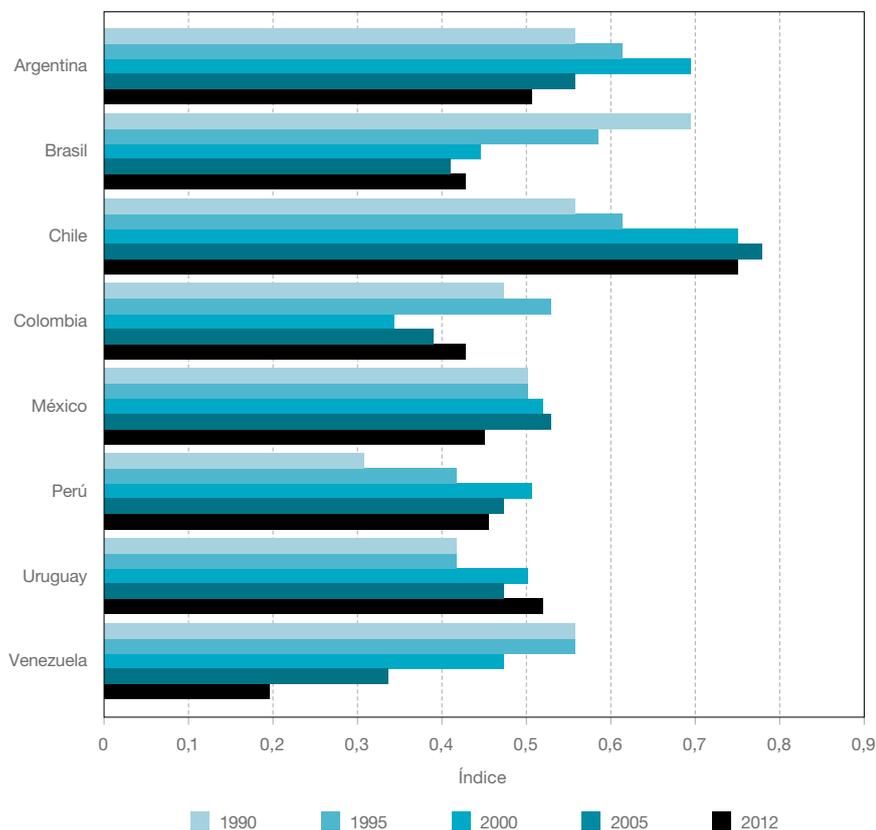


a/ Índice construido a partir de variables elaboradas por *International Country Risk Guide* (The PRS Group, Inc.). El índice está compuesto por el valor promedio de las variables "Corrupción", "Ley y Orden" y "Calidad Burocrática" con una escala que va de 0 a 1. Mayor valor indica mayor calidad del gobierno.

Fuente: elaboración propia con base en Teorell *et al.* (2015).

El Gráfico 1.2 describe este indicador para una muestra de países de América Latina en los años entre 1990 y 2012. Existe bastante heterogeneidad en la región y se observan cambios más significativos en el índice a lo largo del tiempo. Por un lado, Chile aparece consistentemente como el país con mayor capacidad estatal, mostrando una evolución positiva a lo largo de las últimas décadas, hasta un valor levemente superior al promedio de Europa en 2012. Por otro lado, en años más recientes se observan caídas en los casos de Argentina, Brasil, México, Perú y Venezuela, y aumentos para Uruguay y Colombia.

Gráfico 1.2 Índice Calidad del Gobierno para países seleccionados de América Latina, 1990-2012 ^{a/}



^{a/} Índice construido a partir de variables elaboradas por *International Country Risk Guide* (The PRS Group, Inc.). El índice está compuesto por el valor promedio de las variables "Corrupción", "Ley y Orden" y "Calidad Burocrática" con una escala que va de 0 a 1. Mayor valor indica mayor calidad del gobierno.

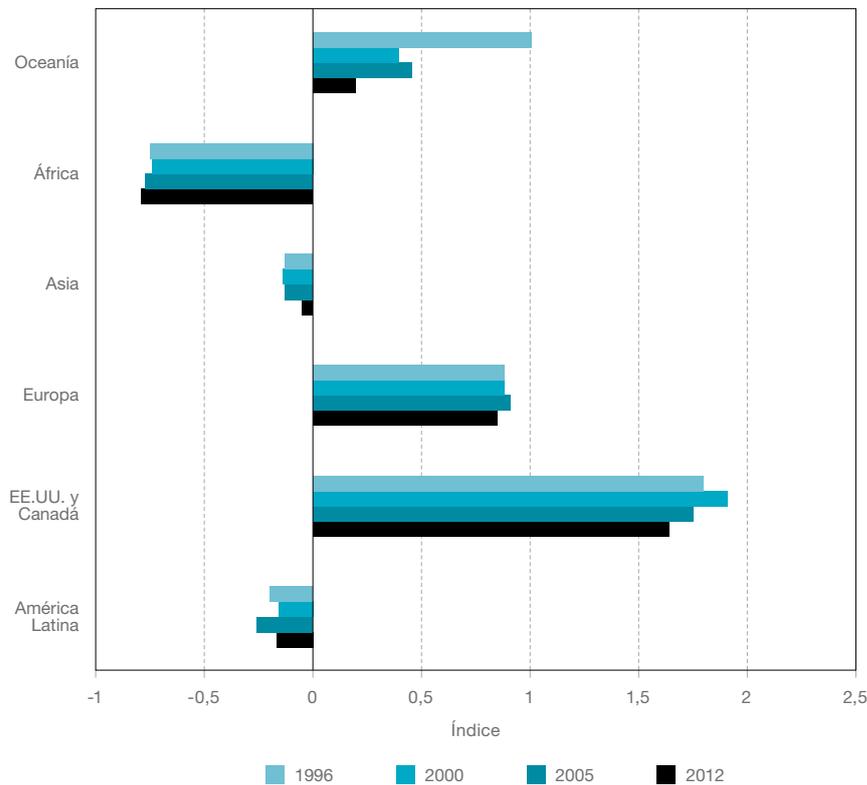
Fuente: elaboración propia con base en Teorell *et al.* (2015).

El Gráfico 1.3 muestra el índice de Efectividad de Gobierno (*Government Effectiveness*, Kauffmann *et al.*, 2009) para varias regiones del mundo en varios años entre 1996 y 2012. Este indicador mide percepciones sobre la calidad de los servicios

públicos, la calidad de la burocracia y su independencia de presiones políticas, la calidad del proceso de formulación e implementación de políticas, y el compromiso y la credibilidad del gobierno para llevarlas a cabo. El índice toma valores en el intervalo (-2,5, 2,5) donde mayores valores significan mayor efectividad del gobierno. América Latina también se encuentra rezagada en relación con otras regiones del mundo en este indicador, con valores negativos y sin una tendencia definida a lo largo de los años.

Con respecto al indicador de efectividad del Gobierno, América Latina también se encuentra atrasada.

Gráfico 1.3 Índice de Efectividad del Gobierno, por regiones, 1996-2012^{a/}

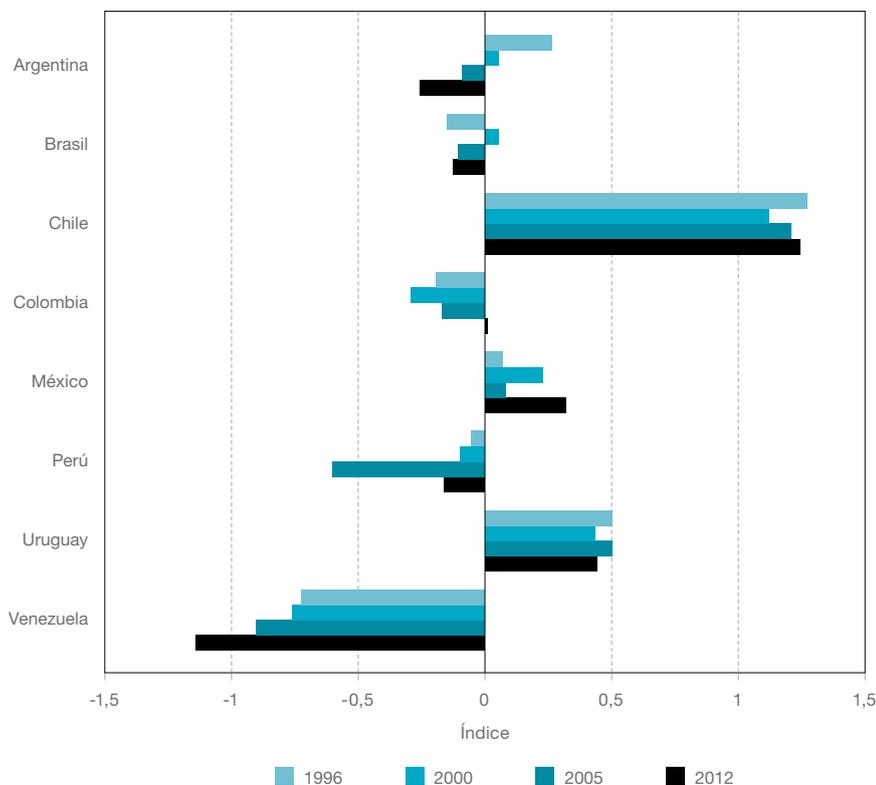


a/ El índice Efectividad del Gobierno es elaborado por *The Worldwide Governance Indicators*, Banco Mundial.

Fuente: elaboración propia con base en Teorell et al. (2015).

El Gráfico 1.4 (ver p. 28) muestra este mismo indicador para una muestra de países de América Latina en los mismos años. Otra vez, Chile aparece como el país con mayores capacidades estatales y con niveles superiores al promedio de Europa. También se destaca Uruguay, aunque con valores mucho menores que los de Chile. Por su parte, se observa cierta mejora desde valores muy bajos en los casos de Colombia y México, y un deterioro en los casos de Argentina y Venezuela.

Gráfico 1.4 Índice de Efectividad del Gobierno para países seleccionados de América Latina, 1996-2012 ^{a/}



a/ El índice Efectividad del Gobierno es elaborado por *The Worldwide Governance Indicators*, Banco Mundial.

Fuente: elaboración propia con base en Teorell et al. (2015).

Estos índices, así como muchos otros compilados a partir de los Indicadores de Gobernanza Mundial (*Governance World Indicators*, WGI) o la Guía de Riesgo País (*Index of Country Risk Guide*, ICRG) tienen como ventaja una amplia cobertura geográfica y temporal, lo que permite hacer comparaciones entre países y evaluar la evolución de uno o varios países a lo largo del tiempo, aún si los cambios son modestos. Sin embargo, también tienen ciertas limitaciones. Primero, estos indicadores de capacidad estatal están relacionados con el desempeño del Estado (p.e., la percepción de corrupción, el cumplimiento de las leyes, la recaudación impositiva, etc.) y no con cada una de las capacidades que determinan este desempeño (p.e., el grado de autonomía política de las burocracias, la existencia de esquemas de ascenso por mérito en los organismos públicos, la prevalencia de contratos salariales que estimulan el esfuerzo, etc.). En otras palabras, en su mayoría estos indicadores miden la variable dependiente de la “función de producción” de bienes públicos cuyos argumentos son las capacidades (incluyendo la tecnología). Una agenda de estudio y medición de capacidades estatales es aquella que trata de identificar estos factores y cuantificar su relativa importancia en el desempeño del Estado.

Segundo, y relacionado con lo anterior, estos indicadores no ofrecen una guía sobre qué tipo de intervención pública podría mejorar la situación (p.e., no informan si el bajo desempeño se debe a escasas habilidades técnicas de los funcionarios o a problemas de incentivos) por lo que no constituyen una buena base para orientar iniciativas de reforma. Este problema se ve potenciado al resumir varias dimensiones en un índice, con ponderaciones que no siempre están debidamente justificadas.

Tercero, varios de estos indicadores están contruidos a partir de opiniones de expertos que, al no estar libres de sesgos políticos o ideológicos, podrían sesgar el valor de las variables.

Por último, puede esconder mucha heterogeneidad al interior de los países, ya sea entre niveles de gobierno, o entre ministerios y agencias pertenecientes a un mismo nivel.

Con respecto a esta heterogeneidad, en los aparatos estatales de varios países de América Latina pueden observarse divisiones gubernamentales con personal más capacitado y/o instituciones más sólidas que se han llamado “islas de excelencia” (Evans, 1995; Geddes, 1994; Bersch *et al.*, 2013a). El Recuadro 1.1 documenta la heterogeneidad prevalente en el Gobierno Federal de Brasil, por ejemplo, evidenciada por la fuerte dispersión en algunos indicadores de capacidades como la proporción de empleados con un perfil técnico o una especialidad que se corresponde con el propósito de la agencia. Entre las áreas de política pública cuyas agencias tienen mayores capacidades de acuerdo a esta métrica se destacan las de Relaciones Internacionales, Economía y Planeamiento, y Contraloría y Aspectos Legales, mientras las áreas de Infraestructura, Turismo y Medioambiente están entre las más rezagadas.

Existe una alta heterogeneidad en las capacidades estatales al interior de los países.

Recuadro 1.1 Capacidades estatales a nivel agencias federales en Brasil

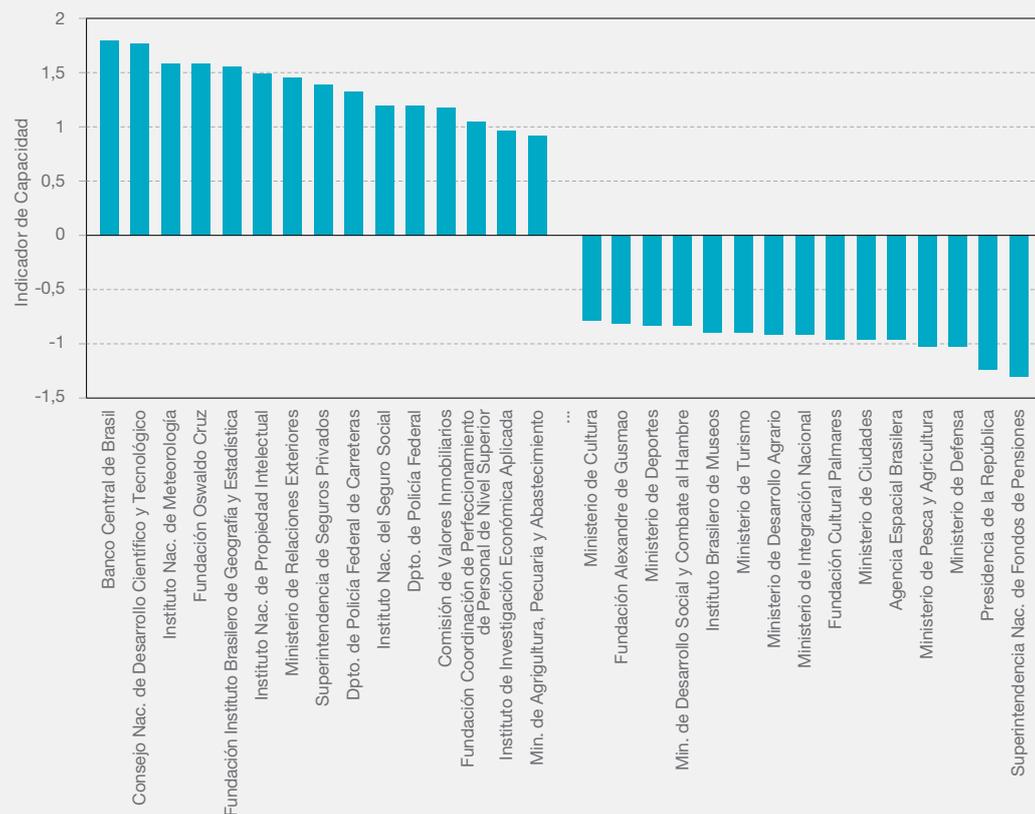
La medición de capacidades estatales a nivel nacional puede ser poco informativa a la hora de explicar por qué algunos programas funcionan y otros no, ya que puede existir variabilidad en las capacidades de las distintas agencias que componen el Estado. Así, al no informar acerca de la distribución de capacidades al interior del Estado, impide explorar dónde es más relevante incrementar esas capacidades para lograr mayor desarrollo económico y social.

Bersch *et al.* (2013a) intentan cubrir este vacío en la literatura a través de su esfuerzo por medir las capacidades de las burocracias de las distintas agencias que componen el Gobierno Federal de Brasil. Utilizando datos de sus empleados públicos, elaboran una medida de capacidad de la burocracia a nivel agencias con base en cuatro componentes: 1) proporción de empleados públicos cuya formación profesional coincide con el mandato de la agencia o con una formación transversal que los habilita para desempeñarse en cualquier agencia (p.e., un especialista en políticas públicas); 2) antigüedad promedio en el servicio civil; 3) proporción de empleados transferidos de otras agencias (como una medida de la dependencia de personal calificado de otras agencias para funcionar adecuadamente) y 4) salario promedio. Esta medida pretende captar la capacidad de la burocracia para implementar programas de política, independientemente de cuáles sean esos programas.

Para agregar estos componentes en un indicador de capacidad, los autores utilizan un enfoque de variables latentes. Este método tiene varias ventajas, como por ejemplo que no requiere definir ponderaciones en forma subjetiva y que los resultados no dependen del sentido en que cada componente afecte al índice agregado.

Los resultados muestran una enorme heterogeneidad en las capacidades de la burocracia al interior del Gobierno Federal brasilero. Mientras algunas agencias cuentan con burocracias con elevado profesionalismo (las denominadas “islas de excelencia”), otras se encuentran muy rezagadas. Sin embargo, los resultados de alguna manera contrastan con la creencia de que existen unas pocas islas de excelencia y una inmensa mayoría de agencias con baja capacidad. Aun cuando las “agencias excelentes” parecerían ser la excepción, hay un grupo importante de agencias con capacidades moderadas (Gráfico 1).

Gráfico 1 Indicador de capacidad de la burocracia según agencia del Gobierno Federal. Las 15 agencias con mayor capacidad y 15 con menor capacidad en Brasil^{a/}



a/ El gráfico muestra el indicador de capacidad de la burocracia a nivel de agencias del gobierno federal de Brasil, construido con un enfoque de variables latentes. El valor del indicador tiene una media igual a 0 y varianza igual a 1 y un mayor valor del indicador hace referencia a una mayor capacidad.

Fuente: elaboración propia con base en Bresch *et al.* (2013b)

Los autores construyen también una medida de autonomía del poder político a nivel de agencias, sobre la base de la influencia de los partidos políticos en la designación de empleados públicos, y muestran que también existe mucha variabilidad en el nivel de autonomía dentro de un mismo gobierno. Además, exponen la idea de que capacidad y autonomía son dos conceptos diferentes y que ambos son relevantes para la implementación de los programas de política.

Fuente: elaboración propia sobre la base de Bresch *et al.* (2013a) y Bresch *et al.* (2013b).

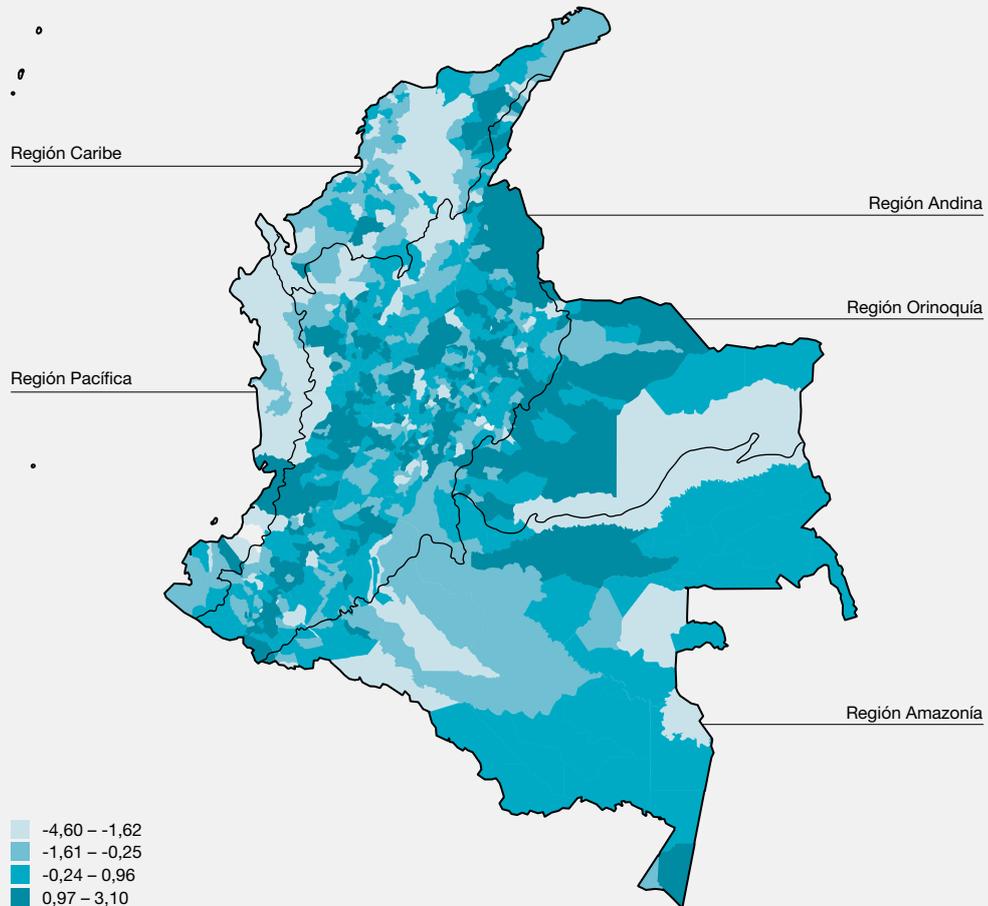
También puede haber diferencias importantes entre las capacidades de los gobiernos sub-nacionales. Por ejemplo, en el caso de Colombia, Perry *et al.* (2015) calculan un índice de capacidad estatal a nivel de departamentos y municipios que refleja aspectos referidos al cumplimiento de regulaciones y a la transparencia de la gestión. Encuentran una alta variabilidad: los gobiernos sub-nacionales en la zona Andina, la zona más rica del país, tienen valores relativamente altos, mientras los gobiernos sub-nacionales del Pacífico y la región de la Amazonía, regiones de ingreso per cápita sustancialmente más bajo, muestran valores muy inferiores (Recuadro 1.2).

Recuadro 1.2 Variabilidad de las capacidad del Estado al interior de Colombia

En un trabajo comisionado para este reporte, Perry *et al.* (2015) utilizan siete indicadores producidos por la Procuraduría Nacional de Colombia para construir un índice de capacidades estatales a nivel departamental y municipal en Colombia. El Índice de Capacidades Operacionales está compuesto por las siguientes variables: 1) el grado de cumplimiento con el Manual de Control Interno (MECI), que agrupa un conjunto de procedimientos estandarizados para evaluar y verificar los logros municipales; 2) la efectividad en el almacenamiento y clasificación de documentos e información pública en archivos municipales; 3) el grado de cumplimiento con regulaciones referidas a contrataciones públicas; 4) la cobertura del gobierno electrónico; 5) el envío en tiempo y forma de documentación e información a los organismos de control nacionales; 6) la frecuencia de audiencias públicas y 7) la atención de reclamos ciudadanos. Estos indicadores están disponibles para las 1.101 municipalidades y los 32 gobiernos provinciales de Colombia.

A partir de estos indicadores, los autores crean dos subíndices; uno de Información Administrativa y Cumplimiento, el cual combina los indicadores 1, 2, 3, y 5, y otro de Rendición de Cuentas, que combina los indicadores 3, 4, 6 y 7. En lo que respecta al primer índice, obtienen valores elevados para la zona andina central (donde se encuentran algunas de las ciudades más importantes del país) y valores mucho más bajos en las regiones Pacífico y Amazonía (Figura 1).

Figura 1 Índice de Información y Cumplimiento para gobiernos sub-nacionales de Colombia



Fuente: elaboración propia con base en Perry *et al.* (2015).

El ciclo de la política pública, medidas de desempeño y las capacidades del Estado

Con el propósito de entender cuáles son las capacidades que determinan el desempeño del Estado resulta útil contar con un marco conceptual que describa el ciclo de las políticas públicas. Esto permite definir indicadores de desempeño correspondientes a cada etapa de este proceso, lo que facilita la identificación de las capacidades que determinan estos resultados.

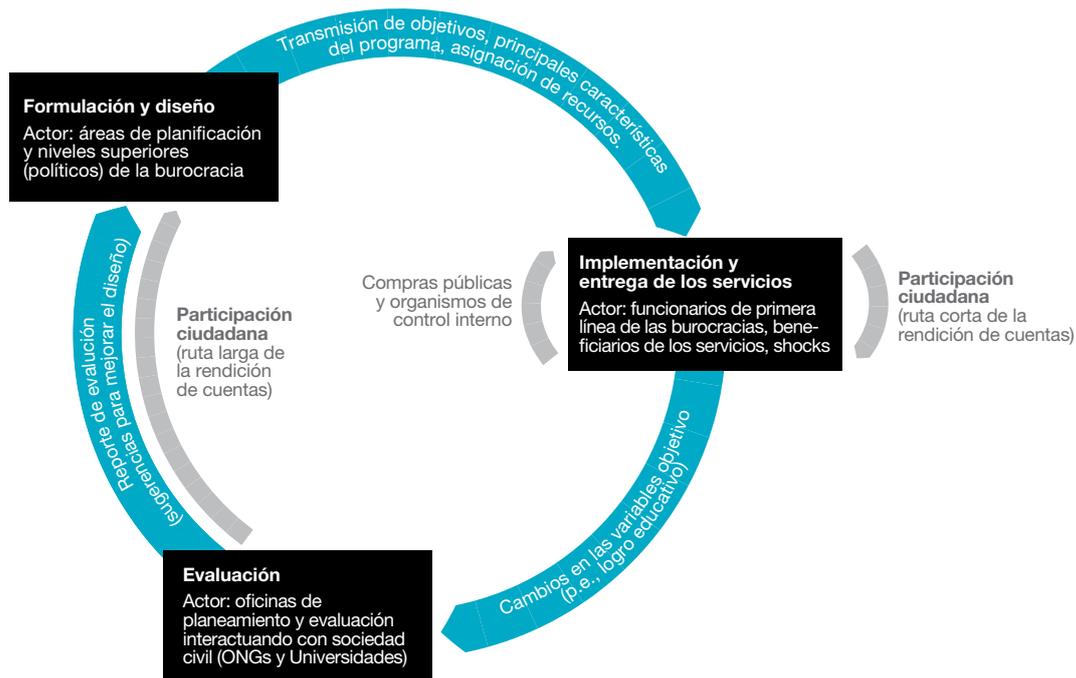
EL CICLO DE LA POLÍTICA PÚBLICA

La política pública pasa por un ciclo de tres etapas: formulación y diseño; implementación y alcance a la población objetivo; y resultados y evaluación (Figura 1.1).

La efectiva provisión de bienes y servicios públicos depende de que en cada una de estas etapas se cumplan en forma satisfactoria los procesos involucrados y no se interrumpa el círculo virtuoso de aprendizaje y mejora de los servicios. Ello depende, a su vez, de la presencia de capacidades al interior de las organizaciones (p.e., disponibilidad de información, coordinación entre diversos organismos públicos, capacidad técnica de los funcionarios, esquemas de control y monitoreo interno, etc.), y una adecuada interacción entre estas organizaciones y los usuarios de los servicios.

La política pública pasa por un ciclo de tres etapas: **formulación y diseño; implementación y alcance a la población objetivo; y resultados y evaluación.**

Figura 1.1 El ciclo de la política pública



Fuente: elaboración propia.

La etapa de diseño es intensiva en el uso de información y capacidades técnicas. En esta etapa participan las áreas de planeamiento de las agencias públicas junto con las instancias superiores de los diversos ministerios definiéndose las características más importantes de los programas: población objetivo, recursos presupuestarios y de personal, procesos, componentes principales, metas, etc.

El éxito de las políticas públicas depende de que los procesos y las acciones correspondientes a cada una de las etapas del ciclo de la política se cumplan en forma adecuada.

La etapa de implementación comienza cuando estos elementos de los programas son transmitidos a los funcionarios de línea que tratan directamente con los beneficiarios de los servicios (p.e., directores de hospitales o enfermeros). La implementación también requiere compras de insumos (p.e., medicinas), servicios complementarios (p.e., concesión de la limpieza dentro del hospital), y bienes de capital (p.e., ambulancias), por lo que los regímenes de compras públicas, concesiones y licitaciones son fundamentales para una buena implementación de los servicios públicos. Asimismo, mecanismos y organismos de control al interior de las instituciones y también externos a las mismas pero dentro del Estado (p.e., la Contraloría General) intervienen para velar por el buen cumplimiento de las tareas de gestión. Finalmente, la etapa de implementación culmina con la entrega de los servicios a la población objetivo. Los resultados de las intervenciones implementadas dependerán por supuesto de la calidad del diseño y la implementación, pero también de las características y las creencias de las familias beneficiarias (p.e., la percepción sobre los beneficios de una vacuna puede determinar la participación de las familias en un programa de vacunación), así como de shocks externos (p.e., clima, desastres naturales, etc.).

En la etapa de implementación, la participación ciudadana puede favorecer la rendición de cuentas de los administradores y funcionarios públicos, y de esta forma contribuir a lograr una mejor provisión de servicios. La participación ciudadana puede darse tanto a través de la “ruta larga de la rendición de cuentas” (los ciudadanos premian o castigan los resultados de las políticas por la vía electoral) como a través de la “ruta corta de la rendición de cuentas” (interacción directa entre los usuarios y los proveedores de servicios) (Banco Mundial, 2004).

La etapa de monitoreo y evaluación es importante justamente para desentrañar la incidencia de los elementos propios de la iniciativa (es decir, la calidad del diseño y de la implementación) y la de los factores exógenos sobre las variables objetivo. Esto permite generar aprendizajes que se transmiten a las áreas de planificación e implementación. En esta etapa están involucradas las áreas de evaluación de las oficinas públicas, la mayoría de las veces en colaboración con instituciones de la sociedad civil (ONGs y universidades), para darle mayor credibilidad y transparencia a la información que surge de las evaluaciones.

INDICADORES DE DESEMPEÑO EN CADA ETAPA

El éxito de las políticas públicas depende de que los procesos y las acciones correspondientes a cada una de estas etapas se cumplan en forma adecuada. Generar indicadores de desempeño correspondientes a cada etapa, entonces, puede servir para identificar qué capacidades hacen falta para perfeccionar las políticas públicas.

INDICADORES DE DESEMPEÑO EN LA ETAPA DE FORMULACIÓN Y DISEÑO

En la etapa de diseño, es muy importante definir claramente cuáles son las metas y los objetivos que se quieren alcanzar. No solo es importante definir objetivos globales, sino también precisar metas intermedias que contribuyan a alcanzarlos. Por ejemplo, en el caso de un programa de vacunación contra la gripe en niños recién nacidos en ambientes vulnerables, el objetivo de la política podría ser reducir la mortalidad infantil

debida a gripe en un determinado porcentaje; mientras que una meta intermedia podría ser la vacunación de una cierta cantidad de niños en una localidad determinada.

Para alcanzar tanto objetivos como metas intermedias es importante que el programa esté basado en diagnósticos actualizados sobre las características de la población beneficiaria (p.e., la cantidad de niños en condiciones de ser tratados, la incidencia de la enfermedad en la población objetivo, etc.) y que haya consistencia entre el marco lógico de la intervención (es decir, los canales a través de los cuales la iniciativa afecta los objetivos propuestos) y las principales características y componentes de la política. Por ejemplo, es fundamental que el presupuesto sea el adecuado para los objetivos que se proponen.

Para definir los objetivos y metas, además, es necesario encontrar indicadores que midan los factores sobre los que la política o programa busca tener un impacto. Por ejemplo, en el caso de la vacunación contra la gripe en niños recién nacidos, se requieren estadísticas actualizadas sobre mortalidad infantil en el área tratada.

En América Latina diversas iniciativas promueven, durante la etapa de diseño de los programas, la definición de indicadores que luego permitan un adecuado monitoreo y evaluación. Por ejemplo, en México, el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) ha publicado un manual para elaborar indicadores específicos a cada programa que a su vez estén alineados con los planes nacionales de desarrollo (CONEVAL, 2013). Para cada programa la elaboración de estos indicadores se vuelca en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR), la cual además incluye una descripción de los objetivos, principales componentes y resultados esperados. La elaboración de los indicadores sigue criterios generalmente adoptados en países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés) y recomendaciones de organismos multilaterales⁴. En particular, los indicadores se clasifican, por una parte, de acuerdo a la etapa de producción de los servicios, o los ámbitos de control, en: 1) insumos y procesos (ACTIVIDADES según la nomenclatura del CONEVAL); 2) productos o servicios entregados (COMPONENTES); 3) resultados inmediatos (PROPÓSITO); y 4) resultados finales o impactos (FIN). Por ejemplo, en el caso de un programa de becas escolares cuyo objetivo es fomentar la finalización de los estudios de nivel medio en jóvenes de familias de bajos ingresos un indicador de insumo podría ser el costo total del programa; un indicador de proceso podría ser el tiempo que demanda postularse para el programa; un indicador de producto podría ser la cantidad de becas otorgadas sobre la población objetivo; y un indicador de resultado podría ser el porcentaje de jóvenes con becas que termina el secundario sobre el total de jóvenes seleccionados para el programa⁵.

4. Ver, por ejemplo, las recomendaciones que se describen en Bonnefoy y Armijo (2005) y García y García (2010).

5. Complementariamente cada indicador, en cada etapa del proceso de producción, puede clasificarse según mida distintas dimensiones del desempeño: eficiencia, economía, eficacia y calidad. En general los indicadores de producto o resultado miden la eficacia de los programas en el sentido de describir niveles de cobertura alcanzados u otras variables asociadas con resultados o impactos sobre la población objetivo. Los indicadores de calidad también pueden referirse a aspectos asociados con los resultados del proyecto, como por ejemplo, nivel de satisfacción de los usuarios de los servicios. Por su parte los indicadores de insumos o procesos se prestan más para incluir dimensiones relacionadas con la eficiencia (p.e., costos por unidad de servicio, cantidad de días que insume una tarea o actividad requerida para prestar el servicio, costos operativos sobre el total del presupuesto, etc.). La dimensión de economía se refiere a indicadores, por ejemplo, que reflejen la recuperación de costos del programa vía ingresos genuinos.

En la etapa de diseño, es muy importante definir claramente cuáles son las metas y los objetivos que se quieren alcanzar.

Un aspecto muy interesante de la experiencia de México con el CONEVAL es que las agencias que proponen programas y solicitan recursos presupuestarios para implementarlos deben confeccionar una MIR y enviarla al CONEVAL para su revisión. El CONEVAL chequea varios aspectos de la propuesta del programa, en particular: 1) cuán alineado está a los objetivos propuestos en el Plan Nacional de Desarrollo; 2) si tiene una lógica vertical, es decir, si las actividades (insumos y procesos) son las requeridas para producir los productos y servicios (componentes) esperados y si estos servicios y/o componentes son los necesarios para lograr los resultados (propósitos) y los impactos esperados (fin); 3) si tiene una lógica horizontal, es decir, si los indicadores propuestos para cada etapa del programa permiten evaluar el cumplimiento de los logros asociados a cada una de estas etapas. El Cuadro 1.2 muestra la ficha de evaluación de la MIR utilizada por el CONEVAL. Esta experiencia de México muestra cómo este ejercicio de definir objetivos y metas cuantificables a través de la elaboración de indicadores específicos es importante no solo para facilitar la posterior evaluación de las iniciativas, sino para corregir posibles errores en el diseño de la intervención.

Cuadro 1.2 Rubros y subrubros de evaluación de la calidad de la Matriz de Indicadores para Resultados (México)

i. Planeación nacional	Criterios
i.1. El programa tiene relación directa o es congruente con el objetivo estratégico superior al cual está vinculado.	<p>El fin del programa está vinculado a los objetivos sectorial, especial o institucional considerando que:</p> <p>a. ¿Existen conceptos comunes entre el fin y los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?</p> <p>b. ¿El logro del fin aporta al cumplimiento de alguna(s) de la(s) meta(s) de alguno(s) de los objetivos del programa sectorial, especial o institucional?</p>
ii. Lógica vertical	
ii.1. Se incluyen las actividades necesarias y suficientes para la consecución de cada componente.	<p>a. ¿Las actividades (a excepción de las transversales) son únicas?</p> <p>b. ¿Las actividades son las necesarias para generar los componentes?</p> <p>c. ¿Las actividades son las suficientes para generar los componentes?</p> <p>d. ¿La redacción de los objetivos de actividades cumplen con la redacción sugerida en la Metodología de Marco Lógico (MML)?</p> <p>e. A excepción de las actividades transversales, ¿los objetivos de las actividades se repiten en algún otro nivel de la MIR?</p> <p>f. ¿Se encuentran ordenadas de manera cronológica?</p>
ii.2. Los componentes son los necesarios y suficientes para lograr el propósito del programa.	<p>a. ¿Los objetivos de componentes son únicos a lo largo de la matriz?</p> <p>b. ¿Los componentes son los necesarios para alcanzar el propósito establecido?</p> <p>c. ¿Los componentes son los suficientes para alcanzar el propósito establecido?</p> <p>d. ¿La redacción de los objetivos de componentes cumplen con la redacción sugerida en la MML?</p>

ii.3. El propósito es único y representa un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo.	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿El objetivo de propósito es único? b. ¿El objetivo de propósito está identificado como un cambio específico en las condiciones de vida de la población objetivo? c. ¿La población objetivo está definida con claridad y acotada geográfica o socialmente? d. ¿Es consecuencia directa que se espera ocurrirá como resultado de los componentes? e. ¿La redacción del objetivo de propósito cumple con la redacción sugerida en la MML?
ii.4. Si se contribuye al logro del fin y se mantienen vigentes los supuestos asociados a éste, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del programa.	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿El objetivo de fin tiene asociado al menos un supuesto? b. ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa? c. Si se mantiene el supuesto, ¿se considera que el cumplimiento del fin implica el logro de un objetivo jerárquicamente superior?
ii.5. Si se logra el propósito y se cumplen los supuestos asociados a éste, se contribuirá al logro del fin (lógica vertical).	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿El objetivo de propósito tiene asociado al menos un supuesto? b. ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa? c. Si se mantiene el supuesto, ¿se considera que el cumplimiento del propósito implica el logro del fin?
ii.6. Si se producen los componentes detallados y se cumplen con los supuestos asociados a éstas, se logrará el propósito (lógica vertical).	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿Los componentes tienen asociados al menos un supuesto? b. ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa? c. Si se mantienen los supuestos, ¿se considera que la entrega de los componentes implica el logro del propósito?
ii.7. Si se completan las actividades programadas y se cumplen los supuestos asociados a éstas, se lograrán producir los componentes (lógica vertical).	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿Las actividades tienen asociado al menos un supuesto? b. ¿El supuesto está fuera del ámbito del control del programa? c. Si se mantienen los supuestos, ¿se considera que la realización de las actividades implica la generación de los componentes?
iii. Lógica horizontal	
iii.1. Los indicadores a nivel de fin permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del fin	<p>Los criterios que deben tener los indicadores son los siguientes:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. Claros b. Relevantes c. Monitoreables d. Adecuados
iii.2. Los indicadores a nivel de propósito permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro del propósito.	
iii.3. Los indicadores a nivel de componentes permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de cada uno de los componentes.	<p>Como revisión agregada se debe determinar si:</p> <ul style="list-style-type: none"> a. ¿Los indicadores son los necesarios para monitorear el desempeño del objetivo establecido? b. ¿Los indicadores son los suficientes para monitorear el desempeño del objetivo establecido?
iii.4. Los indicadores a nivel de actividades permiten monitorear el programa y evaluar adecuadamente el logro de cada una de las actividades.	
iii.5. Los medios de verificación identificados para los indicadores de fin son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).	<ul style="list-style-type: none"> a. ¿La frecuencia de medición coincide con la de los medios de verificación? b. ¿Los datos de las variables a medir efectivamente son medidos por el medio de verificación planteado?
iii.6. Los medios de verificación identificados para los indicadores de propósito son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).	
iii.7. Los medios de verificación identificados para los indicadores de componentes son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).	
iii.8. Los medios de verificación identificados para los indicadores de actividades son los necesarios y suficientes para obtener la información requerida para el cálculo de los datos y su eventual verificación externa (monitoreo).	

Fuente: elaboración propia con base en Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) (2014).

En la etapa de implementación es posible elaborar indicadores a partir de registros administrativos que permitan seguir la ejecución de los programas.

INDICADORES DE DESEMPEÑO EN LA FASE DE IMPLEMENTACIÓN

En la etapa de implementación es posible elaborar indicadores a partir de registros administrativos -sobre insumos, procesos, servicios efectivamente entregados, costos y presupuesto ejecutado- que permitan seguir la ejecución de los programas. Varios países de la región generan este tipo de indicadores, contando para ello con sistemas de información, muchas veces de consulta abierta.

En particular, es muy común que los países hagan posible un seguimiento de la inversión pública a través de los Sistemas Nacionales de Inversión Pública (SNIP). Por ejemplo, el SNIP de Nicaragua posee un registro oficial único de todas las iniciativas de inversión del sector público, en el que las instituciones que integran el SNIP deben incorporar la información relacionada con sus proyectos que requiere la normativa de inversión pública vigente. Además, sobre la base de la programación de contratos, se realiza un seguimiento de la inversión pública nacional a través del Sistema de Seguimiento Físico Financiero de Proyectos, en el que se evalúa en qué medida se logran las metas establecidas. Los seguimientos se ordenan según la institución que gestiona el proyecto, y para cada institución se enumeran los proyectos a su cargo. A su vez, se describe cada contrato, detallando los datos de la empresa contratista y la fecha de la firma, y los siguientes elementos: 1) alcance (se distingue cuál es el indicador de implementación con el que se evaluará el desempeño); 2) plazo de ejecución (inicio programado, inicio oficial, fin programado, fin ampliado); 3) costos (costo original, variaciones del costo, costo actualizado, adelanto, porcentaje de amortización) y 4) programación (porcentaje de avance físico total, programado total, porcentaje de avance físico en el año, programado en el año). Por último, se da un puntaje al “estado del contrato” según el porcentaje de desviación del avance físico programado, clasificándolo como “normal” (desviación menor o igual a 10%), “retrasado” (desviación mayor que 10% y menor o igual a 20%) y “crítico” (desviación mayor a 20%)⁶.

De manera similar, otros gobiernos han tratado de impulsar una mayor transparencia en la ejecución de las obras públicas, desarrollando proyectos para seguir la implementación de estas obras. Por ejemplo, el programa de “Seguimiento a Proyectos de Inversión Pública” impulsado por la Secretaría Nacional de Planificación y Desarrollo (SENPLADES) de Ecuador, permite el seguimiento en vivo a través de su página web de algunas de las obras públicas realizadas en el país consideradas emblemáticas por la SENPLADES⁷. Análogo a esto, “INFOBRAS” (Perú) y el “portal GEO-CGR para el control ciudadano de obras” (Chile) también permiten un fácil acceso al seguimiento de las obras públicas. Este tipo de iniciativas pueden incentivar aún más a los ciudadanos a participar en la medición de la ejecución e implementación de las obras públicas.

6. Para mayor información consultar en <http://ws.snip.gob.ni/bps/>

7. Para mayor información consultar en <http://app.sni.gob.ec/web/camaras/>

Por último, varios países han incorporado indicadores de seguimiento o implementación (o desempeño) de políticas a la gestión pública a través de estrategias de “Presupuesto por Resultado” (PXR). Por ejemplo, haciendo uso de esta estrategia, el Ministerio de Hacienda de Paraguay comunica anualmente a las entidades que componen el Presupuesto General de la Nación (PGN) las directrices presupuestarias para la planificación, formulación, programación y determinación de indicadores de medición de gestión de los programas. Luego, presenta un informe llamado Presupuesto por Resultados en el que se resumen los indicadores de desempeño por subprograma de diversos ministerios. Estos indicadores siguen una lógica similar al caso del CONEVAL. Los indicadores correspondientes a la etapa de implementación pueden ser de *inputs* o “proceso” y de “producto”. Un ejemplo de indicador de proceso es el porcentaje de ejecución de recursos financieros para cierto período y para cierto programa *vis-à-vis* la meta prefijada; un ejemplo de indicador de producto en el caso del Subprograma Complemento Nutricional del Ministerio de Educación y Cultura es el número de estudiantes en situación de vulnerabilidad que reciben merienda escolar *vis-à-vis* la meta prefijada.

Por su parte, RESULTA, en Perú, busca incorporar en forma progresiva la mayor cantidad posible de partidas presupuestarias a la metodología PXR. Cada programa que se integra debe contar con una matriz lógica de intervención, en la que se especifican las actividades que se propone realizar, los productos que planea proveer, y los resultados intermedios y finales que pretende alcanzar. El Cuadro 1.3 muestra un ejemplo para el caso de un programa de electricidad rural, el cual especifica varios productos que el programa pretende ofrecer (por ejemplo, capacitar al poblador rural en el uso eficiente de la electricidad, proveer suministro eléctrico a viviendas rurales con tecnología fotovoltaica) y un resultado intermedio (aumentar la cobertura de electrificación rural). El objetivo final no especificado podría ser aumentar la productividad de la actividad rural. También explicita los indicadores de desempeño a través de los cuales se monitorea la provisión de estos productos y el logro del resultado, así como la fuente de información que se utiliza para su cómputo.

Cuadro 1.3 Indicadores de Desempeño RESULTA (Perú)

Programa presupuestal / Nivel	Indicador de desempeño	Fuente de información
Acceso y Uso de la Electrificación Rural		
Resultado Específico		
Cobertura de electrificación rural	Cobertura de electrificación rural	Encuesta Nacional de Programas Estratégicos (ENAPRES)
	Consumo por usuario rural de electricidad	
Producto		
Poblador rural capacitado en uso eficiente de la energía eléctrica	Porcentaje de hogares capacitados en el uso eficiente de energía eléctrica en un año	Dirección General de Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas

Continúa en la página siguiente >

Programa presupuestal / Nivel	Indicador de desempeño	Fuente de información
Poblador rural capacitado en usos productivos de la energía eléctrica	Consumo eléctrico de las unidades productivas capacitadas	Concesionarias
	Porcentaje de unidades productivas familiares capacitadas en el uso productivo de energía eléctrica en un año	Dirección General de Electrificación Rural del Ministerio de Energía y Minas
Vivienda con suministro eléctrico a partir de generación fotovoltaica domiciliaria en la localidad de	Porcentaje de hogares con acceso a la energía eléctrica a través de Proyectos de Instalación Fotovoltaica Aislada	Registros administrativos y mapa geo referenciado de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER)
Vivienda con suministro eléctrico a partir de generación local de electricidad	Porcentaje de hogares con acceso a la energía eléctrica a través de Proyectos de Suministro con Generación local de electricidad	Registros administrativos y mapa geo referenciado de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER)
Viviendas con instalación de la red interconectada con el sistema eléctrico interconectado nacional	Porcentaje de hogares con acceso a la energía eléctrica a través de Proyectos de Extensión de Redes del Sistema Eléctrico Interconectado Nacional – SEIN	Registros administrativos y mapa geo referenciado de la Dirección General de Electrificación Rural (DGER)

Fuente: elaboración propia con base en Ministerio de Economía y Finanzas, República del Perú. RESULTA, Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestales.

Por último, Chile ha sido uno de los pioneros en establecer un esquema de PXR para generar indicadores de desempeño que permiten seguir la implementación de los programas públicos. El Sistema de Evaluación y Control de Gestión, de la Dirección de Presupuestos (DIPRES), abarca casi la totalidad del presupuesto público. En línea con las directrices internacionales, los indicadores se definen en función de las etapas de producción de los servicios o el ámbito de control (es decir, si se trata de insumos o procesos, productos, o resultados) y también en función de las dimensiones de desempeño (es decir, eficacia, eficiencia, economía y calidad). El Cuadro 1.4 ilustra la aplicación de esta metodología en el caso del Servicio Nacional de La Mujer, dentro del Ministerio de Desarrollo Social. Describe la mayoría de los programas que se administran desde esta agencia y para cada programa enumera los indicadores de producto y de resultados, ya sean intermedios o finales. Cada indicador, además, refleja una dimensión de desempeño, la cual en este ejemplo es siempre “eficacia”. Se muestran los valores de los indicadores desde el año 2011, el estimado para 2014, y la meta para 2015. Es interesante visualizar las diferencias en los valores que toman los indicadores de producto (los cuales están relacionados con la provisión del servicio y, por lo tanto, en mayor medida bajo el control de la agencia) y los de resultados (sobre todo aquellos referidos a impactos, cuyo cumplimiento está en menor medida bajo el control de la agencia). Por ejemplo, en el caso del programa “Buen Vivir de la Sexualidad y la Reproducción” el indicador de desempeño (a nivel de producto) que evalúa si se cumple la meta de participación en los talleres de las mujeres en función del cupo preestablecido es de casi 98%; mientras que en el caso del programa “Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar”, el indicador de desempeño (a nivel de resultado) que evalúa si las mujeres que participan en el programa logran insertarse laboralmente alcanza solo 8% en 2013 y 18% en 2014, lo que también se refleja en una meta modesta, de 20%, para 2015.

Cuadro 1.4 Formulario Indicadores de Desempeño Año 2015-Dirección de Presupuestos (Chile)

Ministerio de Desarrollo Social									
		Subsecretaría de Servicios Sociales	Fondo de Solidaridad e Inversión Social	Servicio Nacional de la Mujer	Instituto Nacional de la Juventud	Corporación Nacional de Desarrollo Indígena	Servicio Nacional de Discapacidad	Servicio Nacional del Adulto Mayor	Subsecretaría de Evaluación Social
Producto Estratégico	Indicador	Efectivo 2011	Efectivo 2012	Efectivo 2013	Efectivo a Junio 2014	Estimación 2014	Meta 2015	Ponderación	
Apoyo y fortalecimiento de la autonomía económica, sexual y reproductiva de las mujeres. (Programa Buen Vivir de la sexualidad y la reproducción)	Eficacia/Producto Porcentaje de mujeres que participan en talleres de promoción de derechos sexuales y reproductivos en el año t; respecto del total de mujeres programadas a participar en talleres de derechos sexuales y reproductivos en el año t. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: NO	0%					98%	15%	
Promoción y fortalecimiento de la participación e incidencia de las mujeres en espacios de decisión política, social, económica y cultural del país. (Programa Mujer, Ciudadanía y Participación)	Eficacia/Producto Porcentaje de mujeres participantes del Programa Mujer, Ciudadanía y Participación en el año t; respecto del total de mujeres programadas a participar en el Programa de Mujer, Ciudadanía y Participación en el año t. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: NO	0%					98%	15%	
Apoyo y fortalecimiento de la autonomía económica, sexual y reproductiva de las mujeres. (Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar)	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de mujeres egresadas del programa Mujeres Jefas de Hogar en el año t; respecto del total de mujeres participantes del programa en el año t. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: SI	0%	46%	51%	2%	50%	70%	15%	
Apoyo y fortalecimiento de la autonomía económica, sexual y reproductiva de las mujeres. (Programa Mujer Trabajadora y Jefa de Hogar)	Eficacia/Resultado Final Porcentaje de mujeres participantes del programa Mujer Jefa de Hogar que logran insertarse laboralmente en el año t; respecto del total de mujeres participantes del Programa Mujer Jefa de Hogar. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: SI	0%		8%	2%	18%	20%	5%	

Continúa en la página siguiente >

Producto Estratégico	Indicador	Efectivo 2011	Efectivo 2012	Efectivo 2013	Efectivo a Junio 2014	Estimación 2014	Meta 2015	Ponderación
Sistema Nacional de Prevención, Atención, Protección y Reparación de toda forma de violencia contra la mujer. (Programa de atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las mujeres)	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de mujeres que posterior al egreso de las Casas de Acogida, mantienen o mejoran las condiciones que presentaron al momento del egreso de las Casas de Acogida. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: SI	0%	88%	94%	95%	85%	90%	20%
Nueva Institucionalidad para la Equidad de Género, Igualdad de Derechos y Autonomía de las mujeres. (Fortalecimiento de las Oficinas Municipales de la Mujer)	Eficacia/Producto Porcentaje de etapas implementadas para el diseño del Modelo de Gestión Integral de las Oficinas Municipales de la Mujer (OMM). Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: NO	0%				0%	100%	10%
Asistencia político-técnica para la incorporación de la equidad de género, la modificación de patrones y estereotipos de género y la corresponsabilidad en las políticas públicas. (Sistema de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento intersectorial de los indicadores de género)	Eficacia/Producto Porcentaje de etapas implementadas para el diseño del Sistema de Seguimiento y Monitoreo al cumplimiento intersectorial de los indicadores de género. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: NO	0%				0%	80%	10%
Sistema Nacional de Prevención, Atención, Protección y Reparación de toda forma de violencia contra la mujer. (Programa de atención, Protección y Reparación Integral de Violencias contra las mujeres) <i>Centros de la Mujer</i>	Eficacia/Resultado Intermedio Porcentaje de mujeres que posterior al egreso de los Centros de la Mujer, mantienen o mejoran las condiciones que presentaron al momento del egreso. Aplica Desagregación por Sexo: NO Aplica Gestión Territorial: SI	0%		92%	91%	85%	85%	10%

Fuente: Elaboración propia con base en Dirección de Presupuestos (DIPRES), Chile.

INDICADORES DE DESEMPEÑO EN LA FASE DE EVALUACIÓN

En la etapa de evaluación se requiere monitorear el valor de variables socioeconómicas sobre las cuales las políticas públicas buscan actuar (p.e., el rendimiento escolar). Más allá del seguimiento de estas variables de resultado, establecer una relación causal entre las políticas y las variables de interés requiere llevar adelante evaluaciones de impacto con un mínimo de rigor científico, lo cual podría requerir la colaboración de los organismos públicos con universidades y/o ONGs. A su vez, el resultado de las evaluaciones de impacto puede generar aprendizajes y sugerencias que alimenten un nuevo ciclo de diseño e implementación de políticas.

Varios países de la región han impulsado evaluaciones de impacto de sus programas en los últimos años. Por ejemplo, en Colombia, el “Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados” (SINERGIA) realiza evaluaciones de carácter estratégico y promueve la cultura de evaluación en el país. Ciertos programas son sujetos de evaluaciones de impacto rigurosas, muchas veces a través de instituciones y consultoras independientes expertas en estas evaluaciones. Al final de las evaluaciones se describen ciertas recomendaciones a tomar en cuenta para futuros programas relacionados. Por ejemplo, SINERGIA llevó a cabo una evaluación de impacto del programa “Familias en Acción”, una iniciativa de transferencias condicionadas del gobierno colombiano que consiste en brindar apoyo monetario a las familias del nivel 1 del SISBEN (el nivel social más bajo según el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales) a cambio del cumplimiento de ciertos compromisos. El objetivo de la evaluación de impacto fue determinar si el programa ayudaba a mejorar las condiciones de la población beneficiaria en términos de asistencia escolar, consumo familiar y prácticas de salud. La evaluación mostró que efectivamente el programa ayudó a incrementar la asistencia escolar tanto en zonas rurales como urbanas, tuvo impactos positivos en la frecuencia de consumo de alimentos en los niños más pequeños y produjo cambios positivos en la adquisición de prácticas protectoras de la lactancia materna por parte de padres y cuidadores de los niños beneficiarios del programa (Attanasio y Pellerano, 2012).

De manera similar, en México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) lleva a cabo evaluaciones rigurosas a programas y acciones de desarrollo social del Gobierno Federal que forman parte del Inventario CONEVAL de Programas y Acciones Federales de Desarrollo Social, así como también a la política social y sus diversas estrategias. Presenta una lista de informes de diversas instituciones donde se prueban los efectos atribuibles a cada programa.

Por su parte, en Costa Rica, el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) ejecuta evaluaciones orientadas al monitoreo y no tanto a las evaluaciones de impacto. Este ministerio presenta informes semestrales sobre el avance en la ejecución de las metas establecidas para cada año con respecto a las acciones estratégicas e institucionales asociadas a ciertas instituciones públicas. En dichos informes se incluye un apartado regional en el que se analizan metas de acción estratégicas desagregadas regionalmente. Las rectorías de cada sector realizan un proceso de autoevaluación, valorando el desempeño o avance de las metas anuales de acciones estratégicas del nivel sectorial e institucional y regional, asignándoles categorías tales como: “avance satisfactorio”, “necesidad de mejorar” y “atasco crítico”. Estos resultados son luego presentados a MIDEPLAN, donde se analizan y se elaboran informes que incluyen no solo las evaluaciones de las metas sino también recomendaciones⁸.

En la etapa de evaluación se requiere monitorear el valor de variables socioeconómicas sobre las cuales las políticas públicas buscan tener un impacto.

8. Estos informes se encuentran en <http://www.mideplan.go.cr/>

Una flexibilización de la estructura salarial que vincule el salario con el desarrollo de carrera y el esfuerzo puede atraer a mejores burócratas e incentivar un buen desempeño.

Por último, en Chile, el Sistema de Evaluación y Control de Gestión de DIPRES, mencionado anteriormente, promueve además del desarrollo de indicadores de seguimiento, la evaluación de las políticas públicas en diversas dimensiones: institucional, de costos o eficiencia, eficacia o cumplimiento de objetivos e impacto sobre objetivos de desarrollo. Dentro de la sección Evaluación de Programas e Instituciones se encuentran distintos informes (Evaluación de Programas Gubernamentales, EPG) que incluyen en la mayoría de los casos una evaluación sobre: 1) el “diseño”, es decir, el problema principal que quiere resolver la política y su correcta identificación, la definición de la población objetivo y su claridad; 2) la “organización y gestión”, es decir, la calidad institucional para llevar a cabo el programa (p.e., la cantidad de profesionales, la estructura organizacional, etc.); 3) la “eficacia”, es decir, el cumplimiento de objetivos a nivel de componentes, propósito y fin; 4) la “calidad” con la que se hizo la entrega del servicio público; 5) la “economía”, es decir, las fuentes y los usos de los recursos financieros y la ejecución presupuestaria y 6) la “eficiencia”, es decir, el desempeño en indicadores de eficiencia/resultados distinguiendo eficiencia a nivel resultados intermedios y finales, a nivel actividades y/o componentes y a nivel gastos de administración. Cada informe finaliza con un análisis del “desempeño global” y con recomendaciones. Además, se incluyen comentarios y observaciones al informe final por parte de las instituciones responsables, lo cual habla de un *feedback* desde las diversas dependencias. DIPRES también publica evaluaciones de impacto de programas que determinan la magnitud del impacto de los programas públicos en sus beneficiarios.

En síntesis, estos indicadores de desempeño sirven para que las agencias estatales mejoren el diseño, hagan un seguimiento, y evalúen los resultados de sus programas. Si bien no miden capacidades directamente, sino productos y resultados de las mismas, pueden resultar útiles para identificar qué aspectos o actividades a lo largo del ciclo de la producción de bienes públicos o de la implementación de políticas podrían estar fallando.

Principales mensajes del reporte

Un estado efectivo requiere capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas. Entre estas capacidades, se destacan la burocracia como un actor transversal en el diseño y la implementación de políticas, los sistemas de compras públicas como una herramienta crucial en la etapa de implementación, la participación ciudadana como un ingrediente del proceso de rendición de cuentas del Estado fundamental para mejorar las políticas y, por último, la transformación de las experiencias de políticas en conocimientos y aprendizajes que permitan aumentar su efectividad. Los principales mensajes de este reporte giran en torno a estos cuatro elementos.

Remunerar bien a los burócratas e incentivar su esfuerzo. *Un determinante fundamental de la capacidad del Estado es la calidad de la burocracia. Una flexibilización de la estructura salarial que permita una mayor vinculación del salario y*

el desarrollo de la carrera con las competencias y el esfuerzo del trabajador puede atraer a mejores burócratas e incentivarlos a un mejor desempeño.

Una buena burocracia requiere funcionarios idóneos, honestos y motivados. Pero una buena burocracia requiere, además, una estructura de incentivos que estimule el esfuerzo para un mejor desempeño. En este sentido, los mecanismos de compensación definidos en el contrato laboral, con sus efectos sobre la atracción y retención de los burócratas y sobre su desempeño, se convierten en un instrumento clave para una burocracia de calidad.

Los esquemas de compensación de los burócratas de América Latina presentan tres características fundamentales. Primero, existe un diferencial salarial en favor del sector público, que es mayor entre las mujeres y que persiste aún después de descontar el efecto de las características de los trabajadores, tales como su educación y su experiencia laboral. Este diferencial es decreciente en el nivel de calificación del trabajador, al punto de ser negativo entre los hombres con mayor nivel educativo. Segundo, el salario del sector público crece demasiado poco a lo largo de la carrera laboral, y el avance de los trabajadores en la escala jerárquica no siempre está determinado por los méritos individuales. Tercero, los mecanismos de pagos por desempeño son relativamente poco utilizados con relación a lo que ocurre en el sector privado.

Estas características tienen implicaciones en términos del tipo de trabajadores que atrae (y retiene) el sector público y cómo es su desempeño. La reversión de la brecha de salarios en la parte alta de la distribución de habilidades genera problemas de reclutamiento y retención de los trabajadores más calificados. Si bien este problema se atenúa en el caso de los trabajadores con motivaciones intrínsecas por el servicio público, no deja de ser una preocupación. Además, muchos de los trabajadores más calificados que permanecen en la función pública se muestran insatisfechos con su retribución salarial, lo que no favorece a un buen desempeño e incluso podría dar lugar a prácticas deshonestas.

La relativa compresión salarial y la gestión del desarrollo de carrera poco basada en el mérito dentro del sector público tienen consecuencias similares: se pierde a los trabajadores calificados que más valoran el desarrollo de carrera y se desalienta el esfuerzo entre los que continúan en la función pública.

Finalmente, la evidencia muestra que los esquemas de pagos por desempeño, aplicados en el contexto apropiado y con un buen diseño, pueden favorecer un mayor esfuerzo. Esto requiere que se disponga de métricas de desempeño que se puedan medir con relativa facilidad, difícilmente manipulables y coherentes con las metas organizacionales. De lo contrario, pueden ser contraproducentes. La evidencia apunta a que estos esquemas pueden atraer a trabajadores más calificados, con mayor predisposición al esfuerzo e incluso con mayores motivaciones intrínsecas.

Combinar control y transparencia para comprar mejor. *Combinar mecanismos de monitoreo y vigilancia con una mayor transparencia genera incentivos apropiados para mejorar la eficiencia de las compras públicas.*

Combinar mecanismos de monitoreo con una mayor transparencia mejora la eficiencia de las compras públicas.

El proceso de rendición de cuentas del Estado a la ciudadanía es una herramienta eficaz para mejorar la cantidad y calidad de los bienes públicos.

Además de recursos humanos y financieros, la implementación de políticas requiere de un sistema de compras públicas capaz de proveer los insumos necesarios en cantidad y calidad suficientes y en el momento oportuno. Mecanismos de control inapropiados o falta de incentivos que promuevan los comportamientos correctos pueden llevar a que no se maximice la calidad o la cantidad de bienes públicos dados los recursos asignados. Esto podría ocurrir porque los funcionarios encargados de las adquisiciones públicas realizan un esfuerzo menor al óptimo o porque la ineficiencia surge de las características propias del sistema, generándose desperdicios de recursos. Alternativamente, la ineficiencia puede ser generada por hechos de corrupción. En ambos casos, no sólo se malgastan recursos públicos, sino que además se pone en riesgo la legitimidad de las instituciones del Estado.

La evidencia disponible sugiere tres conjuntos de medidas para incrementar la eficiencia de los sistemas de compras públicas. Primero, establecer mecanismos de monitoreo y vigilancia permite detectar y castigar los actos de corrupción y, por lo tanto, disuadirlos. Las auditorías, por ejemplo, reducen la incidencia de irregularidades en los procesos de compras públicas, siempre y cuando no sean anticipadas por los actores. Los mecanismos de monitoreo resultan más efectivos para reducir la corrupción que otras políticas de incentivos, como por ejemplo, aumentar los salarios de los burócratas encargados de realizar las compras públicas, aunque pueden ser aún más efectivos cuando se combinan con este tipo de incentivos. Esto es importante porque un exceso de controles puede llevar a una parálisis institucional si los funcionarios se enfrentan a una constante amenaza de castigo por parte de los organismos de control. En cambio, debe buscarse un balance apropiado entre control y autonomía.

Segundo, fomentar la competencia entre proveedores no solamente permite aumentar la eficiencia del sistema, sino que también disminuye las rentas disponibles y la probabilidad de corrupción.

Por último, aumentar la transparencia de los sistemas de compras públicas puede reducir la corrupción e incrementar la eficiencia. En particular, hacer públicos los resultados de las auditorías permite la participación de la ciudadanía como mecanismo de control externo.

Fomentar la participación ciudadana para mejorar la efectividad de la rendición de cuentas. *El proceso de rendición de cuentas del Estado a la ciudadanía constituye una herramienta poderosa para mejorar la gestión pública. Para ello, es clave lograr una relación más directa y frecuente entre los ciudadanos y la burocracia encargada de la provisión de los bienes y servicios públicos.*

La participación ciudadana es un factor importante de control externo que ayuda a mejorar el desempeño del Estado. Esta participación puede darse por la “ruta larga” de la rendición de cuentas (presionando a los políticos, generalmente por la vía electoral, para que estos controlen e incentiven a los proveedores de bienes y servicios) o por la “ruta corta” de la rendición de

cuentas (interactuando directamente con los proveedores). Ambos caminos deben complementarse.

En América Latina la participación electoral es relativamente elevada; sin embargo, las vías no electorales disponibles son poco utilizadas por diversas razones, tales como el desconocimiento de su existencia o de su funcionamiento, una percepción de baja efectividad tanto de los mecanismos disponibles como del Estado en dar respuesta a las demandas, o los altos costos de la interacción con el Estado.

Nuevos mecanismos y herramientas surgen como alternativas prometedoras para fomentar una mayor y mejor participación ciudadana. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación reducen los costos de la coordinación entre ciudadanos para la acción colectiva así como los costos de interactuar con las burocracias. También son una vía de rápida y de amplia difusión de información sobre el desempeño del Estado.

Gestionar el conocimiento y generar aprendizajes para una mejor gestión. La gestión de las políticas públicas constituye una fuente permanente de experiencias que pueden convertirse en conocimientos y aprendizajes valiosos para mejorar la efectividad con la que se emplean los recursos públicos.

Estas oportunidades de generación de conocimiento quedan desaprovechadas la mayoría de las veces, en parte porque el proceso de generación de conocimiento en el ámbito de la gestión pública requiere someter las iniciativas de política a evaluaciones rigurosas, pero también porque los responsables de tomar estas decisiones pueden no tener incentivos a hacerlo.

Evaluar una política puede resultar en importantes beneficios para el formulador de política, la agencia o el gobierno responsable de la iniciativa, otros tomadores de decisión y en última instancia toda la sociedad: un mayor acervo de conocimiento debería redundar en iniciativas más efectivas. Sin embargo, también conlleva riesgos elevados que, a diferencia de los beneficios, están concentrados en el responsable del uso de los fondos públicos, bien sea en términos de pérdida de apoyo político o de reputación.

¿Cómo potenciar entonces la generación de conocimiento sobre el uso de los recursos públicos? Los esfuerzos tendientes a aumentar los beneficios esperados o a reducir los costos de evaluar incrementarán la probabilidad de que las autoridades estén dispuestas a hacer evaluaciones.

Pero la generación de conocimiento no implica necesariamente que ese conocimiento se aplique en la gestión de los recursos. Para que el conocimiento se transforme en aprendizaje es necesaria una institucionalidad que favorezca la toma de decisiones basada en la mejor evidencia disponible, con el objetivo de lograr más y mejores servicios públicos. Una mayor autonomía, un ambiente más favorable a la innovación, una cultura comunicacional adecuada y la disponibilidad de recursos para llevar a cabo los cambios propuestos son algunos de los factores que pueden favorecer las decisiones de cambiar.

La gestión de las políticas públicas constituye una fuente permanente de experiencias y aprendizajes valiosos para aumentar la efectividad estatal.

Conclusiones

Las capacidades del Estado necesarias para mejorar el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas abarcan muchos elementos. Incluyen esquemas de contratación y regulaciones del servicio civil que seleccionen a aquellos funcionarios y empleados que tengan las capacidades técnicas y aptitudes requeridas para las tareas asignadas, y que además los motiven a maximizar su esfuerzo. También es importante que se asignen los recursos financieros necesarios, no solo para sustentar estas contrataciones de personal, sino también las compras públicas que facilitan el acceso a los insumos requeridos para la producción de los bienes y servicios públicos. Estas contrataciones y compras públicas deben estar sujetas a regulaciones y organismos de control interno que velen por la eficiencia y el buen uso de los recursos. Además, la gestión pública puede mejorarse en términos de eficiencia y eficacia a través de la rendición de cuentas y la participación ciudadana. Para fortalecer la participación ciudadana es necesario difundir información adecuada sobre el desempeño del Estado y empoderar a la ciudadanía para hacer más efectiva su participación. Asimismo, las capacidades estatales pueden afianzarse a partir del establecimiento de mecanismos de monitoreo y evaluación que permitan aprender sobre la propia experiencia y generar conocimiento que sirva para mejorar el diseño y la implementación de las políticas públicas.

Los países de la región son conscientes de que el déficit de capacidades estatales les ha quitado efectividad a la hora de responder a las demandas de sus ciudadanos y que este problema debe ser atendido adecuadamente. Prueba de ello son los esfuerzos realizados en los últimos años por establecer indicadores de desempeño tanto en el manejo del presupuesto como en la implementación de programas y servicios públicos específicos. Este enfoque trata de orientar la acción de gobierno hacia la consecución de resultados y para ello genera indicadores más “micro” que se adapten al ciclo de producción de los bienes y servicios públicos (indicadores de insumos, procesos, productos y resultados). Este es un primer paso importante en el objetivo de construir un Estado más efectivo y más transparente.

Sin embargo, todavía queda un largo camino por recorrer. Primero, la adopción de este tipo de estilos de gerencia pública es aún incipiente en la región: pocos países lo están adoptando y con una cobertura limitada en términos de ítems presupuestarios y niveles de gobierno involucrados (con la posible excepción de Chile). Segundo, si bien estas prácticas permiten detectar fallas en las distintas etapas del ciclo de producción de un servicio o bien público específico y, por lo tanto, son mejores que las medidas agregadas, en muchos casos siguen representando indicadores de resultados (p.e., la cantidad de becas otorgadas, el total de recursos gastados, etc.) sin informar sobre la presencia o ausencia de determinadas capacidades públicas (p.e., el nivel de esfuerzo de los empleados, la presencia o ausencia de insumos clave, etc.).

Para conocer cuáles son los determinantes (capacidades) que explican los resultados, las agencias e instituciones públicas deben fortalecer sus procesos de evaluación cualitativa y cuantitativa. Aunque los países de América Latina han

avanzado en establecer instituciones que promuevan la evaluación en toda la administración pública, para convertir las evaluaciones en un verdadero instrumento de gestión debe involucrarse a los propios funcionarios que llevan a cabo las iniciativas; tanto evaluador como evaluado deben cooperar con el fin de generar conocimiento que pueda ser aplicado a mejorar las capacidades estatales con el fin de aumentar la calidad de los servicios.

LA BUROCRACIA EN AMÉRICA LATINA: COMPETENCIA, MOTIVACIÓN E INCENTIVOS

Capítulo 2

Capítulo 2

LA BUROCRACIA EN AMÉRICA LATINA: COMPETENCIA, MOTIVACIÓN E INCENTIVOS¹

“Si escoges a las personas adecuadas y les das la oportunidad de extender las alas, ofreciéndoles además compensaciones, casi no tendrás que dirigir las”.

Jack Welch

Introducción

Toda política pública se implementa a través de una burocracia. Por eso, para entender la capacidad del Estado para implementar políticas públicas hay que entender la burocracia. Capacidades técnicas limitadas o falta de incentivos apropiados pueden llevar a que fracasen iniciativas que en otro contexto serían exitosas. Por el contrario, funcionarios motivados y comprometidos con los fines de las organizaciones públicas pueden ser factores de éxito de implementación: la burocracia es fundamental.

La burocracia en América Latina representa, en promedio, un 12% de la fuerza laboral, cifra que varía entre el 8% en El Salvador y cerca del 20% en Argentina y Venezuela. Y la compensación de los burócratas explica alrededor de una tercera parte del gasto primario de los Gobiernos de la región. Esto implica, evidentemente, un esfuerzo presupuestario importante. Pero aunque la calidad de los servicios públicos no es independiente del tamaño de la burocracia, más relevantes son su composición y las normas y procedimientos que guían, incentivan, o limitan el accionar de los burócratas.

Por supuesto, una buena burocracia tiene servidores públicos idóneos, honestos y motivados. Pero una buena burocracia requiere, además de buenos burócratas, una estructura de incentivos que estimule el esfuerzo para un mejor desempeño. Las condiciones compensatorias que se establecen en el contrato laboral son clave porque determinan los niveles medios de remuneración, la dinámica de esa remuneración a lo largo de la carrera laboral y si esa remuneración se vincula o no con el rendimiento de los trabajadores. Y en este sentido, los mecanismos de compensación con sus efectos sobre la atracción y retención de los burócratas y sobre su desempeño, se convierten en un instrumento clave para una burocracia de calidad.

Este capítulo explora espacios de mejora en la calidad de la burocracia de América Latina a través de mejoras en los esquemas de compensación de los burócratas. Pretende aportar al debate sobre la importancia de la burocracia para la capacidad del Estado mediante un análisis sistemático, y basado en la evidencia, de los mecanismos de compensación de los sectores público y privado en los países de la región y de su importancia para la selección de burócratas y la provisión de incentivos correctos.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Fernando Álvarez y Pablo Brassiolo y la asistencia de investigación de Paola Pérez y Carlos Rodríguez.

El contrato laboral del trabajador público de la región contrasta en varias dimensiones con el del trabajador del sector privado: es más seguro, más estable a lo largo del ciclo económico, con mayores beneficios no salariales, requiere menos horas de trabajo y en general está mejor remunerado. Pero la retribución salarial suele crecer menos a medida que el trabajador progresa en su carrera laboral y estar menos vinculada al desempeño.

La brecha entre los salarios públicos y privados es el primer foco de atención en este capítulo. Los trabajadores del sector público reciben, en promedio, salarios mayores que los del sector privado, diferencial que se mantiene aún después de descontar el efecto de los mayores niveles de educación del sector público y de otras características de los trabajadores. ¿Promueven los salarios en el sector público una buena selección de trabajadores y claros incentivos al esfuerzo? Algunas pistas dicen que no. Por ejemplo, el diferencial salarial entre el sector público y el sector privado se reduce con la educación y llega a ser negativo para los trabajadores muy educados, lo que sugiere problemas para atraer y retener en la función pública a estos trabajadores.

El análisis luego apunta hacia la dinámica de crecimiento del salario. Y la evidencia muestra que el salario en el sector público tiende a crecer muy poco en el tiempo. Esto sugiere que una opción potencialmente atractiva en un momento de la carrera laboral del trabajador puede dejar de serlo una vez que se ha acumulado experiencia y aprendizajes o una vez que el trabajador ha descubierto su verdadero potencial. Otra vez, esto podría ser un obstáculo para retener a los mejores y generar insatisfacción entre los que se quedan.

Adicionalmente, se estudia el potencial de atar la compensación del burócrata a alguna medida de su rendimiento. ¿Puede un esquema de pago por desempeño ayudar al sector público a seleccionar mejores burócratas y a incentivar el esfuerzo? En general estos esquemas no son comunes en el sector público. Cuando existen, implican mayores salarios para los trabajadores que afectan, en parte por las características de los trabajadores que atraen y en parte por su mayor esfuerzo. No obstante, también tienen sus riesgos. Un buen diseño y una aplicación en el contexto adecuado son la clave del éxito de estos esquemas.

Finalmente, vale destacar que en el capítulo se hace un esfuerzo de medición de ciertas aptitudes, motivaciones y habilidades de los trabajadores a partir de la Encuesta CAF 2014, llevada a cabo en 10 de las principales ciudades de la región². En el marco de la encuesta se realizaron, además, dos experimentos destinados a evaluar cómo la información sobre la brecha de salarios entre los sectores público y privado, y la relativamente poca utilización de esquemas de pagos por desempeño en el sector público de la región, pueden afectar las preferencias por un empleo en el sector público. El trabajo también se nutre de datos de encuestas de hogares nacionales provenientes de la Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC, por sus siglas en

2. La encuesta se llevó a cabo en Bogotá, Buenos Aires, Caracas, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, La Paz, Lima, Montevideo, Quito y San Pablo, sobre una muestra de 1.000 hogares urbanos en cada ciudad excepto en Panamá, donde se realizaron 600 entrevistas.

inglés), que han sido procesados en un estudio comisionado especialmente para este reporte y elaborado por Arcidiácono *et al.* (2014)³.

Un buen burócrata debe tener idoneidad, integridad y motivación por el servicio público.

El buen burócrata

Un buen maestro de matemática debe saber matemáticas y pedagogía. Estas competencias, sin embargo, no tienen por qué hacerlo un buen policía, ni siquiera un buen maestro de inglés. Un doctor en física, podría ser un excelente científico y a la vez, un pésimo maestro de física. La correspondencia entre las calificaciones de un funcionario público y sus tareas es central para mejorar la burocracia. La idoneidad del burócrata es su requisito número uno.

Un funcionario corrupto hace explotar un presupuesto. Una agencia corrupta pierde efectividad⁴ y legitimidad⁵. Una empresa que paga sobornos sigue contaminando. Un proyecto público que deja de ser rentable por culpa de la corrupción no se ejecuta. La impunidad, la aceptación de conductas deshonestas, y la ausencia de mecanismos de control interno, son un coctel que fácilmente puede llevar a funcionarios deshonestos a la corrupción, afectado al desarrollo⁶. El requisito número dos de un buen burócrata es la honradez.

Por último, un maestro será mejor maestro si ama enseñar y está comprometido con esa causa. La gente hace su trabajo por dos tipos de motivaciones: *motivaciones extrínsecas*, vinculadas a una compensación, pecuniaria o no; y *motivaciones intrínsecas*, originadas en el placer, interés o sentido de propósito que se deriva de una actividad particular. Las motivaciones intrínsecas de un burócrata pueden surgir de su preferencia por las tareas y funciones del sector público, su deseo de contribuir con la misión de las organizaciones públicas, o su inclinación por ayudar a los beneficiarios de estas organizaciones en sectores como la salud o la educación (Delfgaauw y Dur, 2010). ¿El requisito número tres del buen burócrata?: la motivación.

De acuerdo a Perry y Wise (1990) la “motivación por el servicio público” se entiende como “la predisposición de los individuos a responder ante motivaciones exclusivas

3. La Base de Datos Socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SEDLAC) es un proyecto realizado conjuntamente por el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad Nacional de La Plata en Argentina y el grupo de Pobreza y Género de América Latina del Banco Mundial. En este trabajo se emplean datos de 15 países de la región - Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Colombia, Ecuador, Honduras, México, Panamá, Perú, Paraguay, El Salvador, Uruguay y Venezuela- para el período comprendido entre los años 1992 y 2012.

4. Ferraz *et al.* (2012) muestran que la corrupción en el sector educativo de los municipios de Brasil tiene un impacto negativo en el rendimiento de los estudiantes, porque los docentes de los municipios corruptos reciben menos entrenamiento pedagógico y cuentan con menos recursos como computadoras o laboratorios.

5. La falta de confianza en la policía o en la justicia que predomina en muchos países de América Latina, por ejemplo, reduce el potencial de programas de lucha contra el delito que requieren cooperación ciudadana (Ver CAF, 2014).

6. Ver Olken y Pande (2012) para una revisión de estudios que analizan el impacto de la corrupción sobre la eficiencia en países en desarrollo.

de las organizaciones o instituciones públicas⁷. Según estos autores, las personas con alta motivación por el servicio público tienen una orientación altruista más marcada y un mayor interés por el servicio social. Esto es buena noticia porque, cuando estas motivaciones existen, tienen implicancias importantes para la selección, remuneración y retención de recursos humanos en las organizaciones públicas.

Primero, cuando existen motivaciones intrínsecas, los trabajadores están más satisfechos, duran más en el trabajo, se desarrollan en la carrera y acumulan habilidades que les permiten tener un mejor desempeño. Más aun, como derivan más satisfacción por trabajar en organizaciones públicas, pueden estar dispuestos a trabajar incluso por una compensación menor (Perry y Wise, 1990; Dixit, 2002).

Segundo, la motivación por el servicio público puede mitigar problemas de agencia comunes en las relaciones laborales (Perry *et al.*, 2010; Besley y Ghatak, 2005; Bénabou y Tirole, 2006). Si hay una buena correspondencia entre las preferencias del trabajador y sus tareas, es menos necesario introducir incentivos pecuniarios, los cuales terminan siendo costosos (Besley y Ghatak, 2005). De hecho, los trabajadores con motivación por el servicio público están dispuestos a esforzarse más y a contribuir más a la misión institucional cuando sus tareas tienen un significado o contenido social⁸.

Cómo estas tres características deseables se conjugan en la provisión de distintos bienes y servicios públicos es algo sobre lo que se tiene poca claridad. Por ejemplo, la honestidad y la conducta ética pueden ser más relevantes en ocupaciones donde las oportunidades de corrupción están más presentes, como podría ser el caso de los servicios de administración de aduanas, de administración tributaria o de expedición de licencias. Sin embargo, así como una dieta saludable requiere la presencia de los diversos grupos alimenticios, un buen burócrata será aquel en el que coexistan la idoneidad, la honestidad y la motivación por el servicio público.

El burócrata latinoamericano

¿Cómo es el burócrata latinoamericano típico en comparación con el típico trabajador del sector privado formal?⁹ ¿Y cómo es comparado con el burócrata de otras regiones del mundo? Como muestra este capítulo, el burócrata latinoamericano tiene características distintivas en varios frentes.

7. Hay otras definiciones de “motivación por el servicio público” pero en todos los casos involucran una preferencia por actividades que permiten beneficiar a los demás y contribuir al bienestar de la sociedad. Además, existen conceptos emparentados como el “altruismo” (Raine y Steinbauer, 1999; Francois, 2000) y las “motivaciones hacia lo social” (Grant, 2008).

8. Petrovsky (2009) revisa esta literatura, referida fundamentalmente a países desarrollados.

9. Se compara con el sector privado formal porque el sector público es fundamentalmente un empleador formal. Se consideran trabajadores del sector privado formal a aquellos que trabajan en relación de dependencia en empresas privadas con al menos 5 empleados. Esta definición de empleo formal sigue el criterio “productivo”, que utiliza el tamaño de la empresa como variable relevante para distinguir entre empresas formales e informales (OIT 1991; Arcidiacono *et al.*, 2014). No obstante, la comparación con empresas de más de 5 trabajadores en el sector privado formal puede resultar más bien laxa: el sector público tal vez debería compararse con las empresas más grandes y eficientes del sector privado.

CAPACIDADES TÉCNICAS, COMPETENCIA Y CARACTERÍSTICAS DEMOGRÁFICAS

Las *capacidades técnicas* de los trabajadores están definidas por su nivel educativo, sus habilidades tanto cognitivas como no cognitivas y su experiencia laboral. Pero para ser efectivas, deben ser las adecuadas para sus trabajos. Eso es precisamente lo que define la *competencia laboral*, es decir, la idoneidad para desempeñar un trabajo eficazmente por tener las calificaciones que hacen falta para el mismo¹⁰. Con respecto a las características demográficas de la burocracia, es interesante considerar, además de la edad, el género de los trabajadores, ya que el sector público debe ejemplificar los principios de igualdad de oportunidades y de equidad en el trabajo. Además, la composición por género de la burocracia puede afectar el portafolio de políticas públicas que se implementan. Por ejemplo, Funk y Gathmann (2015) muestran que un mayor peso de las mujeres entre los hacedores de política favorece un aumento del gasto en políticas de protección ambiental y una reducción del gasto militar¹¹.

Comenzando por sus capacidades técnicas, los empleados públicos son más educados que los del resto de la economía. En los países de la región, en promedio, el 46% de los empleados en el sector público tienen educación superior completa, más del doble que en el sector privado formal (Cuadro 2.1, p. 58). En Perú, un notable 67% de los empleados públicos tienen estudios superiores; le siguen Colombia, Ecuador y Bolivia, con apenas menos del 60% de sus empleados públicos con educación superior. En el otro extremo, en El Salvador y Honduras solo el 27% y el 30% de los empleados públicos, respectivamente, tienen educación superior¹².

Pero más educados no siempre significa más inteligentes. En la Encuesta CAF 2014 se incluyó una prueba que arroja una medida de inteligencia cristalizada que varía entre 1 y 12. El promedio de esta medida para los trabajadores del sector público es 7; el promedio para los del sector privado formal, 6,7¹³.

Siguiendo por sus características demográficas, los empleados públicos en casi todos los países de la región tienen 40 años en promedio (de 37 años en promedio en Paraguay a 43 años en promedio en Perú), cinco años más que en el sector

En los países de la región, en promedio, el 46% de los empleados en el sector público tienen educación superior completa, más del doble que en el sector privado formal.

10. Existen múltiples definiciones de competencia laboral; para una discusión puede consultarse Vargas, F. (2004).

11. La composición de los empleados públicos en términos de estas características puede estar influenciada por cómo estas características se asocian con una mayor o menor preferencia por el sector público. Los trabajadores más educados o con mayores habilidades pueden preferir trabajar en el sector privado si este sector remunera mejor sus habilidades. Los trabajadores de mayor edad pueden preferir el empleo público por su mayor estabilidad laboral y sus mayores beneficios no salariales, sobre todo el de la jubilación para el retiro (Falaris, 2004; Jovanovic y Lokshin, 2004); o pueden no preferirlo si no ofrece buenas posibilidades de carrera y, en consecuencia, no premia su experiencia acumulada. Las mujeres pueden preferir el empleo público por su menor carga horaria y por la mayor facilidad que ofrece para conciliar vida familiar y laboral; y por una mayor vocación por profesiones que están sobre representadas en el sector público, como las relacionadas con la educación y la salud (Voinea y Mihaescu, 2012).

12. El ordenamiento de países cambia si se considera la brecha de educación entre los trabajadores del sector público y los del privado formal. El país con el mayor diferencial de educación en favor del sector público es Costa Rica, donde la proporción de empleados públicos con educación superior es 3,4 veces la del sector privado formal. En una situación similar están Honduras y Uruguay, donde esa relación es casi 3 veces. En el otro extremo están Bolivia, Chile, Panamá y Perú, todos con una proporción de empleados públicos con educación superior que no llega a duplicar la del sector privado formal (Cuadro A.1).

13. La diferencia, aunque pequeña, es estadísticamente significativa al 5%.

privado formal. La mitad son mujeres; el país con mayor proporción de mujeres en el sector público es Brasil (58%) y los que tienen la menor proporción de mujeres son El Salvador y Perú (45%). En todos los casos la proporción de mujeres es mayor que la del sector privado formal, que en promedio es solo un tercio¹⁴.

Cuadro 2.1 Capacidades técnicas, competencias y características demográficas en América Latina

	Sector privado formal	Sector público
Educación superior completa (% del total) ^{a/}	20	46
Índice de inteligencia cristalizada (escala 1-12) ^{b/}	6,7	7,0
Edad promedio (años) ^{a/}	35	40
Mujeres (% del total) ^{a/}	34	51
Calificación adecuada (% del total) ^{b/}	81	79
Calificación superior a la requerida (% del total) ^{b/}	11	12
Calificación inferior a la requerida (% del total) ^{b/}	5	6
Necesitaría una formación distinta (% del total) ^{b/}	4	4
Recibió entrenamiento durante último año (% del total) ^{b/}	35	48

a/ Datos de encuestas de hogares nacionales procesados por Arcidiácono *et al.* (2014)

b/ Encuesta CAF 2014

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014) y Encuesta CAF 2014.

La proporción de mujeres en el sector público pasó del 40% a comienzos de los noventa al 51% actualmente. Si bien este notable aumento refleja en parte la mayor inserción laboral de la mujer, supera con creces al aumento en el sector privado formal, que fue del 30% al 34%¹⁵, y también al del sector privado *informal*.

Finalmente, ¿qué puede decirse de la competencia de los trabajadores del sector público? Los datos de la Encuesta CAF no muestran grandes desacoples entre las calificaciones de los trabajadores y los requerimientos de sus tareas, al menos en opinión de los propios trabajadores. En promedio, el 79% de los empleados públicos en las principales ciudades de América Latina dicen tener la calificación adecuada para su cargo, bastante en línea con el 81% de los trabajadores en el sector privado formal¹⁶. El resto está dividido en los dos sectores en un 12-11% que piensa estar más calificado de lo necesario, un 6-5% que admite necesitar más formación y un 4% que opina que su formación debería ser otra¹⁷. Los empleados públicos, sin embargo, tienen más oportunidades de capacitación ofrecida por su empleador: el 48% tomó algún curso de capacita-

14. Los datos por país se presentan en el Cuadro A.1.

15. Entre las posibles explicaciones de la mayor inserción laboral de la mujer en el sector público están la mayor flexibilidad que ofrece para conciliar trabajo y familia y las políticas de discriminación positiva implementadas en muchos países de la región.

16. De hecho estos porcentajes no son estadísticamente diferentes.

17. Si se desagrega por nivel educativo aparece cierto desacople entre los trabajadores más educados: una menor proporción dice tener la calificación correcta y una mayor proporción se considera sobrecalificados.

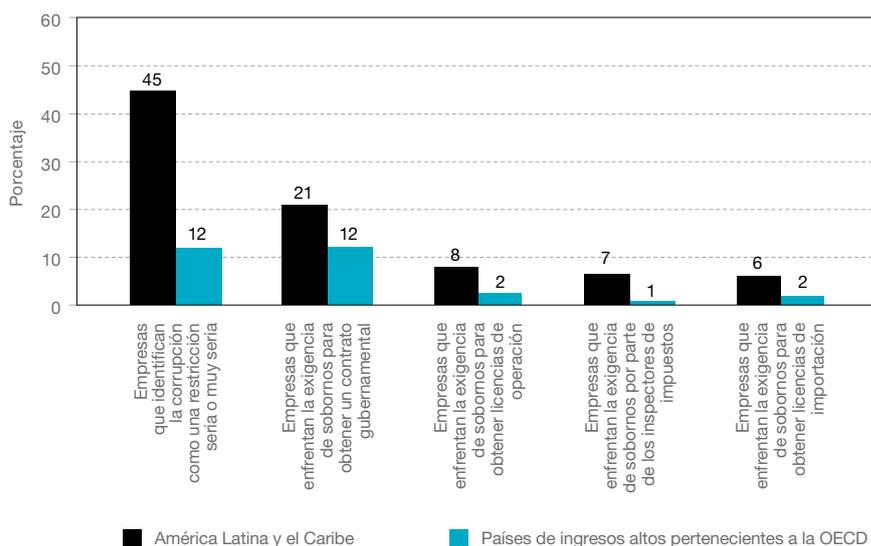
ción durante el último año, bastante más que el 35% de los trabajadores en el sector privado formal¹⁸.

INTEGRIDAD

La corrupción es percibida como un problema importante por los diferentes actores de la sociedad. Según la Encuesta de Empresas del Banco Mundial, el 45% de las empresas de la región señalan a la corrupción como un serio limitante a su desarrollo, en contraste con apenas el 12% en los países de ingresos altos de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés). También es mucho mayor la proporción de empresas que enfrentaron sobornos en distintas instancias de su interacción con la burocracia pública, como la obtención de un contrato gubernamental, la tramitación de licencias de operación o de importación y el pago de impuestos (Gráfico 2.1).

El 45% de las empresas de la región señalan a la corrupción como un serio limitante a su desarrollo, en contraste con apenas el 12% en los países de ingresos altos de la OECD.

Gráfico 2.1 El problema de la corrupción desde la perspectiva de las empresas para diversas regiones del mundo^{a/}



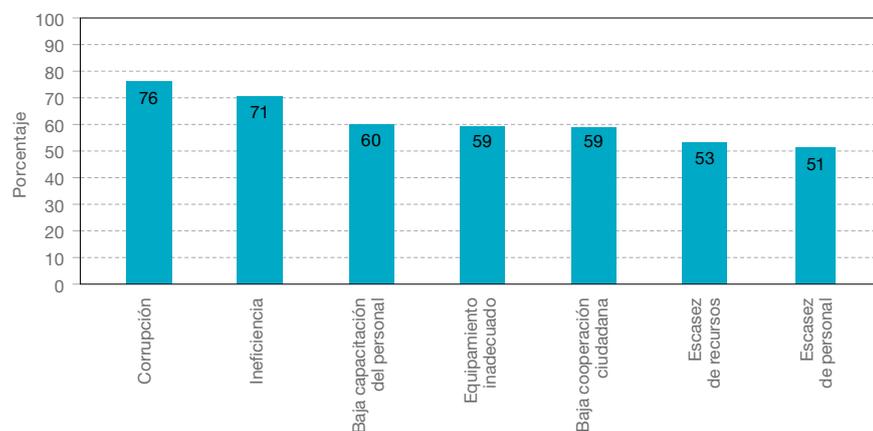
a/ Los países incluidos en el bloque de América Latina y el Caribe son: Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Venezuela. Por su lado, en el conjunto de países de ingresos altos pertenecientes a la OECD están: Chile, República Checa, Estonia, Alemania, Grecia, Irlanda, Corea del Sur, Polonia, Portugal, España y Suecia.

Fuente: elaboración propia con datos de *Enterprise Surveys*, Banco Mundial (año más reciente para cada país para enero de 2015).

18. Esta diferencia en el nivel de capacitación entre el sector público y el sector privado formal podría deberse en parte a la diferente composición de los trabajadores en términos de educación, en virtud de la típica complementariedad entre la capacitación en el trabajo y la educación formal del trabajador. De hecho, si el análisis se restringe solo a empleados con educación superior completa, la diferencia entre los porcentajes de trabajadores que tomaron algún curso de capacitación durante el último año entre ambos sectores se reduce (es 53% en el sector público y 47% en el sector privado formal).

Los hogares también perciben altos niveles de corrupción. El 76% de los encuestados en la Encuesta CAF 2014 está de acuerdo o totalmente de acuerdo con que la corrupción es un problema para prestar servicios públicos de calidad, por encima del 71% o el 60% que ve como problemas a la ineficiencia y a la baja capacitación de los empleados públicos, respectivamente (Gráfico 2.2).

Gráfico 2.2 Percepción de la ciudadanía sobre problemas para ofrecer servicios públicos de calidad en ciudades de América Latina (2014) ^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta el porcentaje de personas que responden "de acuerdo" o "totalmente de acuerdo" a la siguiente pregunta: ¿Qué tan de acuerdo se encuentra con que el sector público enfrenta los siguientes problemas para ofrecer un buen servicio?: Escasez de personal, Baja capacitación del personal, Equipos obsoletos o falta de equipos, Escasez de recursos, Baja cooperación de la ciudadanía, Corrupción e Ineficiencia.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

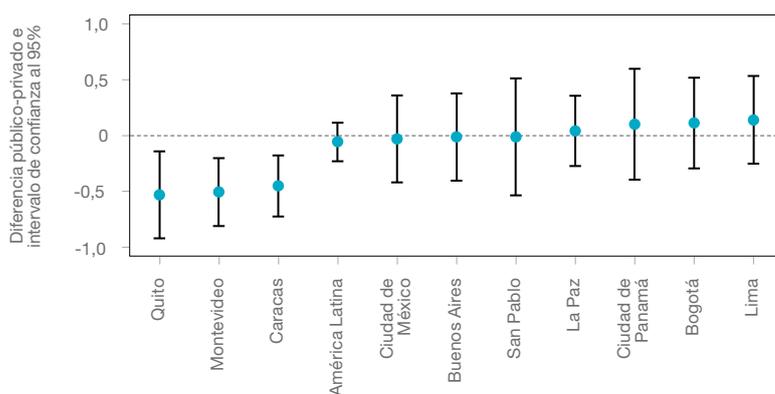
Más allá de los factores institucionales que pueden favorecer la corrupción en una institución, un país, o una región (Olken y Pande, 2012)¹⁹, factores personales pueden llevar a algunos individuos a ser corruptos y a otros no (Besley, 2005). Dado que las personas se diferencian por su tolerancia hacia la corrupción en función de sus preferencias y valores, es importante atraer hacia la función pública a las personas íntegras. ¿Qué tanto lo han logrado los países de la región?

Para evaluar la actitud hacia la corrupción entre los ciudadanos de las principales ciudades de Latinoamérica en la Encuesta CAF 2014 se les preguntó qué tan de acuerdo estaban con la afirmación "Nunca denunciaría a un compañero por mala actuación o corrupción". La pregunta tenía cinco respuestas posibles que iban des-

19. Algunos estudios se centran en los mecanismos de compensación por sus efectos sobre los incentivos a corromperse (Van Rijckeghem y Weder, 2001; Di Tella y Schargrodsky, 2004), o por sus efectos sobre la selección de los burócratas (Ferraz y Finan, 2009). Otros estudios enfatizan el rol de los mecanismos de monitoreo y la existencia de sanciones (Olken, 2007). Otros analizan el rol de los castigos por la vía del voto (Ferraz y Finan, 2008), tema que se analiza con profundidad en el Capítulo 4.

de (1) “totalmente en desacuerdo” hasta (5) “totalmente de acuerdo”. En promedio, la tolerancia a la corrupción entre los empleados públicos de la región es algo menor que entre los empleados del sector privado. En particular, el 30% de los empleados públicos dice estar totalmente en desacuerdo con la afirmación, un porcentaje apenas superior al 25% de los trabajadores privados. Pero para comparar ambos sectores es necesario descontar el efecto de otras características de los trabajadores que puedan estar relacionadas con la tolerancia hacia la corrupción y con el sector donde se encuentra el trabajador. Esto ocurre, por ejemplo, con la educación: los trabajadores con mayor nivel educativo tienden a ser menos tolerantes con la corrupción y tienen una mayor probabilidad de estar en el sector público. Cuando la comparación se hace descontando el efecto de características observables de los trabajadores como el género, la edad o el nivel educativo, en la mayoría de las ciudades incluidas en el relevamiento no hay diferencias estadísticamente significativas entre los empleados en el sector público y el sector privado. Las excepciones son Quito, Montevideo y Caracas, donde los empleados públicos tienen una menor tolerancia hacia la corrupción que los trabajadores del sector privado (Gráfico 2.3).

Gráfico 2.3 Tolerancia hacia la corrupción en ciudades de América Latina (2014)^{a/}



a/ El gráfico reporta la diferencia de medias condicionadas y los intervalos de confianza al 95% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, en el indicador de tolerancia hacia la corrupción entre trabajadores del sector público y del sector privado. Se controló por género, edad y nivel educativo de los trabajadores. El indicador de tolerancia hacia la corrupción se construye a partir de la respuesta a la pregunta: ¿Qué tan de acuerdo está con la afirmación “Nunca denunciaría a un compañero por mala actuación o corrupción”? y varía entre 1 y 5, donde 1 es “totalmente en desacuerdo” y 5 es “totalmente de acuerdo”. Un mayor valor en el indicador se interpreta como una mayor tolerancia hacia la corrupción.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

El análisis implica entonces que salvo algunas excepciones, el sector público no está atrayendo a trabajadores con mayor probidad que el sector privado. En virtud de la importancia de la integridad para el burócrata, pareciera que deben hacerse esfuerzos para procurar una mejor selección en esta dimensión²⁰.

20. Este análisis no permite concluir en qué ciudades hay mayor o menor corrupción, lo cual surgirá de la interacción entre la integridad de los funcionarios públicos y las características de los contextos donde estos se desenvuelven.

Los trabajadores públicos parecen tener una mayor motivación hacia lo social que sus pares del sector privado, en la región en su conjunto y en la mitad de los países considerados.

MOTIVACIONES INTRÍNSECAS

¿Tienen los empleados públicos mayor motivación por el servicio público que los empleados del sector privado? Dos preguntas de la Encuesta Mundial de Valores²¹ ayudan a dilucidar esta incógnita. La primera se refiere al grado de acuerdo con la afirmación “Es importante hacer cosas por el bien de la sociedad”, que se interpreta como una medida de motivaciones hacia lo social. La segunda se refiere al grado de acuerdo con la afirmación “Es importante ayudar a las personas cercanas, preocuparse por su bienestar”, que puede interpretarse como una medida de altruismo²². Las respuestas se clasifican en 6 niveles, de 1 a 6, donde un mayor valor indica un mayor nivel de acuerdo con la afirmación en cuestión.

Para analizar si los empleados públicos se distinguen de los privados por tener más motivaciones hacia el servicio público, se puede comparar las respuestas medias según sector de empleo, condicionando en ciertas características de los trabajadores. Es importante condicionar en las características observables de los trabajadores porque, tal como se mostró en la sección anterior, los empleados públicos son más educados, tienen mayor edad y es más probable que sean mujeres, características que podrían estar asociadas con mayores niveles de motivaciones hacia lo social o de altruismo²³. El análisis se hace para los ocho países de América Latina —Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay— incluidos en la última onda de la encuesta, realizada entre 2010 y 2012.

Controlando por estas características, los trabajadores públicos parecen tener una mayor motivación hacia lo social que sus pares del sector privado, en la región en su conjunto y en la mitad de los países considerados (Gráfico 2.4, panel izquierdo)²⁴. La diferencia en la métrica de altruismo también es positiva en la región y en tres de los países considerados, pero es estadísticamente significativa sólo en Colombia.

En contraste, en los países de ingresos altos, tanto OECD como no OECD²⁵, la diferencia en las motivaciones intrínsecas entre los trabajadores del sector público y del sector privado, sujeta a los mismos controles, es mucho más marcada (Gráfico 2.5). América Latina parece tener mucho por mejorar en términos de atraer y retener a trabajadores con mayores motivaciones hacia lo social y altruismo.

21. La Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*, en inglés) es un relevamiento representativo de trabajadores de todo el mundo, con información sobre valores sociales, culturales y políticos, además de características demográficas de los trabajadores. Permite distinguir entre empleados públicos y privados, y contiene una serie de preguntas que pueden utilizarse como medidas de motivaciones hacia lo social, que podrían estar asociadas con la decisión de ocuparse en el sector público.

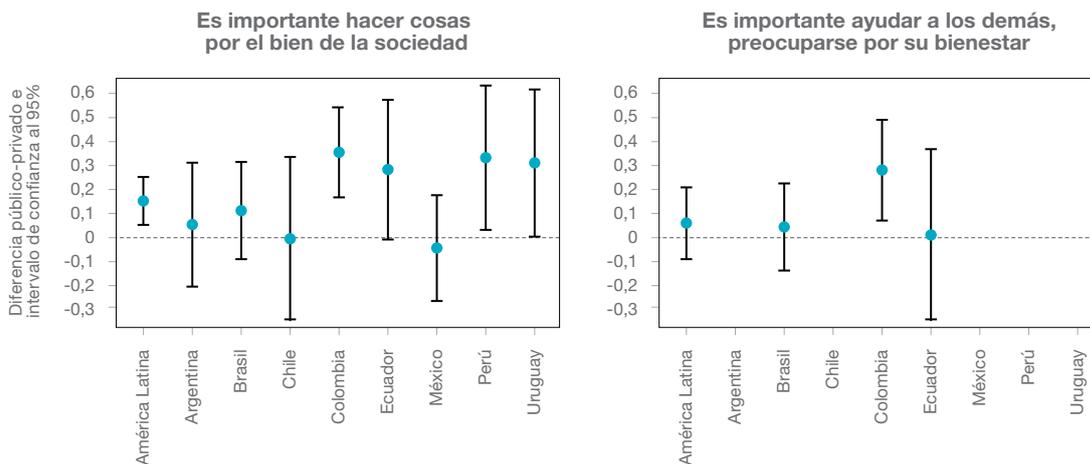
22. Esta medida de altruismo también ha sido utilizada por Dur y Zoutenbier (2015) para analizar el efecto de las preferencias de los trabajadores en las decisiones de ocupación. No obstante esto, debe notarse que como medida de altruismo es algo insatisfactoria, debido a que la afirmación no se refiere a ayudar a cualquier persona, sino a las personas cercanas.

23. Es decir, el análisis intenta dilucidar si para dos personas con el mismo nivel educativo, género y edad, la que muestra mayores motivaciones por el servicio público o mayor altruismo es la que tiene también una mayor inclinación hacia ocuparse en el sector público.

24. Las diferencias, aunque no son cuantitativamente grandes, son estadísticamente significativas en Colombia, Perú y Uruguay a un nivel de significancia del 5% y en Ecuador a un nivel del 6%.

25. Esta agrupación de países se basa en la clasificación elaborada por el Banco Mundial.

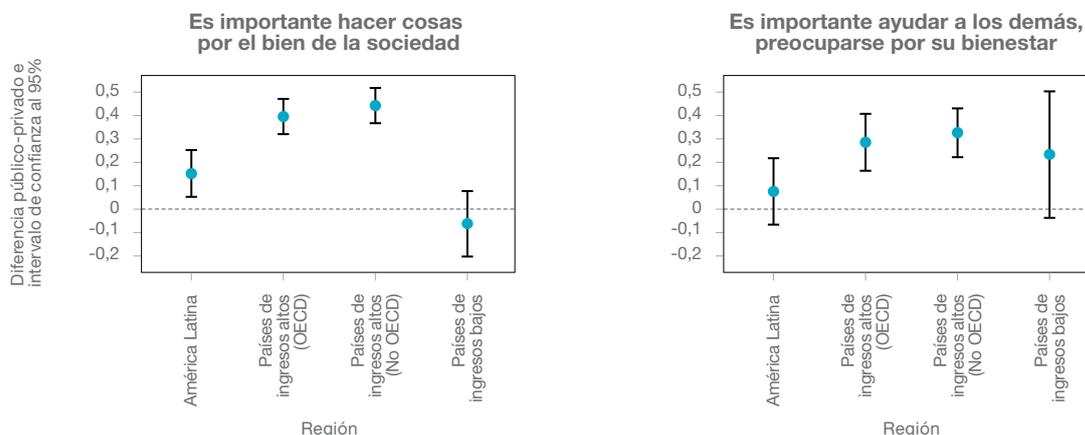
Gráfico 2.4 Diferencias en motivaciones entre empleados públicos y privados en varios países de América Latina (2014)^{a/ b/ c/}



a/ El gráfico reporta las diferencias de medias condicionadas y los intervalos de confianza al 95% estimados por mínimos cuadrados ordinarios en dos medidas de motivaciones hacia el servicio público entre empleados públicos y privados. Se controló por sexo, edad y nivel educativo. Las dos medidas de motivaciones utilizadas varían entre 1 y 6, donde un valor mayor del indicador se asocia con una mayor motivación.
 b/ El número de observaciones por país es 737 en Argentina, 1.095 en Brasil, 720 en Chile, 1.339 en Colombia, 335 en Ecuador, 1.046 en México, 822 en Perú, y 790 en Uruguay, lo que totaliza 6.884 casos. La participación del sector público en el total de trabajadores es del 15%.
 c/ La pregunta reflejada en el gráfico del lado derecho sólo se realizó en Brasil, Colombia y Ecuador por lo que se reportan sólo estos coeficientes.

Fuente: elaboración propia con datos de *World Values Survey* onda 6 (2010-2014).

Gráfico 2.5 Diferencias en motivaciones entre empleados públicos y privados según región^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta las diferencias de medias condicionadas y los intervalos de confianza al 95% estimados por mínimos cuadrados ordinarios en dos medidas de motivaciones hacia el servicio público entre empleados públicos y privados. Se controló por sexo, edad y nivel educativo. Las dos medidas de motivación utilizadas varían entre 1 y 6, donde un valor mayor del indicador se asocia con una mayor motivación.
 b/ El conjunto de países de alto ingreso OECD está conformado por Australia, Alemania, Japón, Corea del Sur, Países Bajos, Nueva Zelanda, Polonia, Eslovenia, España, Suecia y Estados Unidos. En el conjunto de países de alto ingreso no OECD están Bahrein, Chipre, Estonia, Kuwait, Qatar, Singapur y Trinidad y Tobago. En el conjunto de países de ingresos bajos están Ghana, Kirguistán, Ruanda y Zimbabue. Por último, el conjunto de Latinoamérica y el Caribe está compuesto por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, México, Perú y Uruguay.

Fuente: elaboración propia con datos de *World Values Survey* onda 6 (2010-2014).

Las motivaciones intrínsecas son un determinante importante del esfuerzo y la conducta ética de los trabajadores, particularmente en el sector público.

Las motivaciones intrínsecas de los trabajadores son importantes, porque pueden afectar su desempeño laboral y su conducta ética. En efecto, Perry y Wise (1990) y numerosos estudios empíricos²⁶ indican que los empleados públicos se esfuerzan más (y se desempeñan mejor) cuanto más motivados intrínsecamente están, aún si el monitoreo y los incentivos extrínsecos son insuficientes. Por su parte, Brewer y Selden (1998) y Lim Choi (2004) encuentran una relación positiva entre el nivel de compromiso con el servicio público de los burócratas y su conducta ética.

Latinoamérica no es la excepción: las motivaciones intrínsecas son un determinante importante del esfuerzo y la conducta ética de los trabajadores, particularmente en el sector público (Recuadro 2.1). Sería buena idea usarlas para identificar y seleccionar a los trabajadores adecuados para la función pública, sin abandonar arreglos institucionales que incentiven el esfuerzo o condicionen las prácticas deshonestas de manera más general.

Recuadro 2.1 Los beneficios de las motivaciones intrínsecas

Los datos de la Encuesta CAF 2014 permiten estudiar la relación entre las motivaciones intrínsecas, el esfuerzo y la conducta ética de los trabajadores. Para ello contiene dos medidas de motivaciones intrínsecas: 1) “la motivación por el servicio público” (Perry y Wise, 1990), entendida como “la predisposición de un individuo a responder a motivos presentes principal o únicamente en las instituciones u organismos públicos”; 2) “las motivaciones pro sociales” (Grant, 2008), que se refieren al “deseo de ayudar a los demás”¹.

Segundo, contiene diversas preguntas sobre actitudes hacia el trabajo que pueden interpretarse como medidas de la predisposición al esfuerzo. En particular, el encuestado debía responder qué tan de acuerdo estaba con una serie de afirmaciones, en una escala del 1 (totalmente en desacuerdo) al 5 (totalmente de acuerdo). Las afirmaciones fueron: 1) Ayudo a los nuevos trabajadores, aún si no estoy obligado a hacerlo; 2) Me quedo más tarde si es necesario para ayudar; 3) Hago sugerencias de mejora; 4) Evito tareas y responsabilidades adicionales (escala inversa); y, 5) Busco capacitarme para mejorar mi rendimiento en el trabajo.

Tercero, contiene una pregunta útil como medida de la actitud hacia la corrupción, en particular: ¿Qué tan de acuerdo está con la afirmación “Nunca denunciaría a un compañero por mala actuación o corrupción”?

Para analizar la relación entre las motivaciones intrínsecas y la predisposición al esfuerzo de los trabajadores, se estimó por mínimos cuadrados ordinarios una ecuación en la que la predisposición al esfuerzo (medida como el promedio simple de las respuestas a las cinco preguntas citadas) es la variable a explicar y las motivaciones intrínsecas, además de una serie de variables de

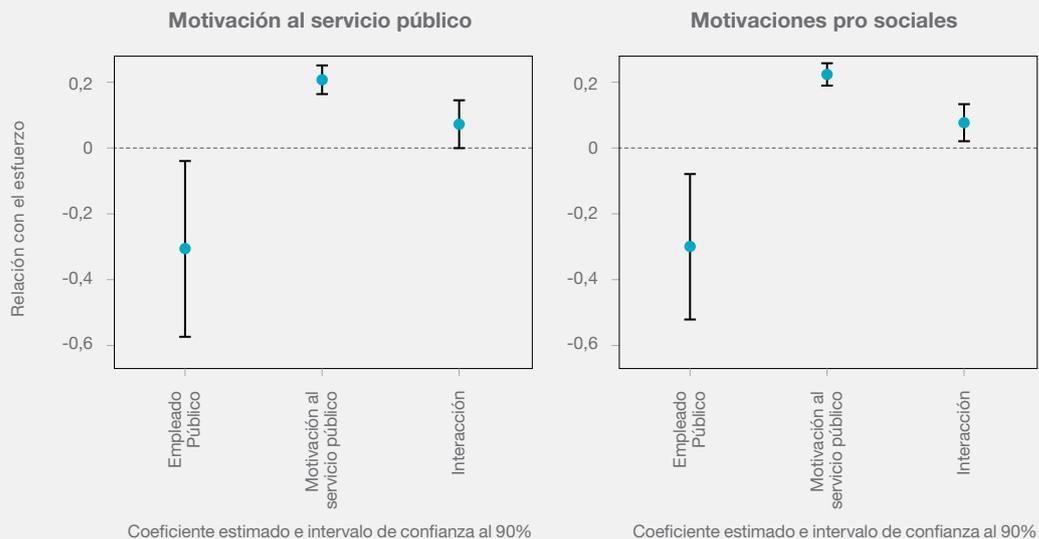
1. Ver apéndice para una descripción más detallada de estos constructos.

26. Para una revisión de esta literatura puede consultarse Petrovsky (2009).

control como género, edad, estado civil, presencia de hijos, educación, antigüedad en el cargo y ciudad de residencia, son las variables explicativas.

Los resultados confirman que las motivaciones intrínsecas son un determinante importante del esfuerzo de los trabajadores, particularmente en el sector público. El Gráfico 1 muestra los resultados cuando se utiliza la medida tanto de “motivación por el servicio público” (panel izquierdo) como de “motivaciones pro sociales” (panel derecho). Los empleados públicos tienen, en promedio, menor predisposición al esfuerzo que los empleados en el sector privado formal (primer coeficiente de ambos paneles, de izquierda a derecha). Por otro lado, los empleados más motivados intrínsecamente, por cualquiera de las dos medidas de motivaciones, muestran una mayor predisposición al esfuerzo, y esto es válido tanto en el sector público como en el privado (segundo coeficiente). Finalmente, la asociación entre motivaciones y esfuerzo es más fuerte en el sector público que en el privado (tercer coeficiente). Es decir, tener empleados motivados intrínsecamente es importante para cualquier organización, pero especialmente para las organizaciones públicas.

Gráfico 1 Motivaciones intrínsecas y predisposición al esfuerzo en el trabajo en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta las diferencias de medias condicionadas y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios para el indicador de predisposición al esfuerzo. Se controló por sexo, edad, estado civil, presencia de hijos menores de 6 años, nivel educativo y ciudad de residencia.

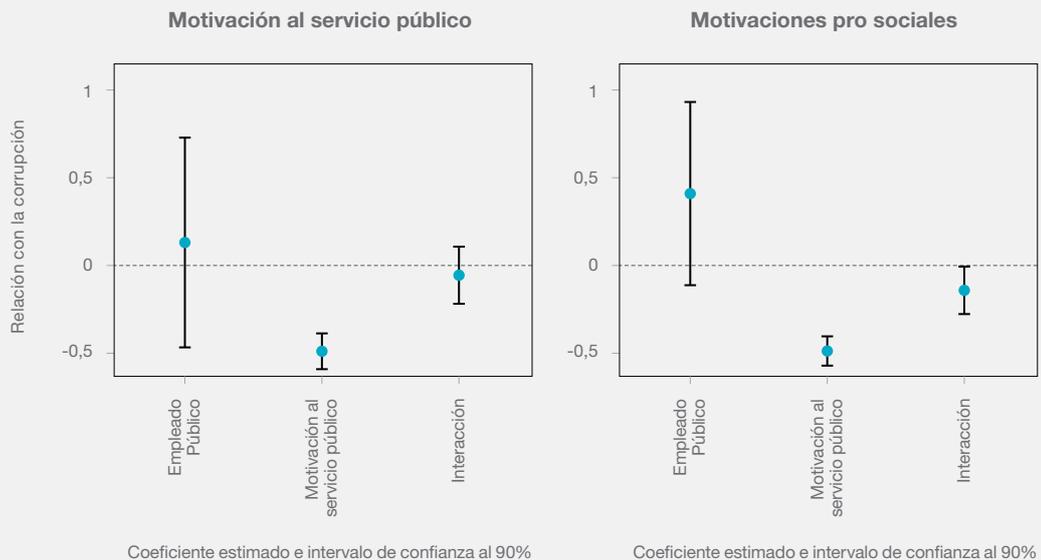
b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

¿Qué hay de la relación entre motivaciones intrínsecas y tolerancia hacia la corrupción? En un ejercicio estadístico similar, se estimó por mínimos cuadrados ordinarios una ecuación donde

la variable a explicar es el indicador de tolerancia hacia la corrupción y las variables explicativas son las medidas de motivaciones junto con las variables de control antes mencionadas (Gráfico 2). Los resultados indican, primero, que no hay diferencias en la tolerancia por la corrupción entre los empleados públicos y los del sector privado (primer coeficiente). Segundo, tanto una mayor motivación por el servicio público (panel izquierdo) como una mayor motivación pro social (panel derecho) se asocian con una menor tolerancia hacia la corrupción (segundo coeficiente). Finalmente, no es claro que las motivaciones intrínsecas tengan un efecto *diferencial* en el sector público (tercer coeficiente): por un lado, una mayor motivación por el servicio público reduce la tolerancia a la corrupción de manera similar en los sectores público y privado; por otro lado, una mayor motivación pro social reduce la tolerancia por la corrupción especialmente si el trabajador se desempeña en el sector público.

Gráfico 2 Motivaciones intrínsecas y tolerancia hacia la corrupción en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta las diferencias de medias condicionadas y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios para el indicador de tolerancia hacia la corrupción. Se controló por sexo, edad, estado civil, presencia de hijos menores de 6 años, nivel educativo y ciudad de residencia.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

En definitiva, las motivaciones intrínsecas son un determinante importante de la disposición al esfuerzo y la conducta ética, medida como la disposición a tolerar hechos de corrupción.

Fuente: elaboración propia.

El servicio civil y la buena burocracia

La sección anterior deja un buen panorama sobre cómo es el burócrata típico en Latinoamérica. Pero como se vio en la introducción, una buena burocracia es más que sus burócratas: tiene una estructura organizacional adecuada y una batería de normas y procedimientos que guían, incentivan y limitan el accionar de los burócratas. Porque por más que las motivaciones intrínsecas puedan promover el esfuerzo, vale la pena tener en pie una estructura de incentivos que, además de atraer mejores burócratas, contribuya a alinear sus acciones con los objetivos públicos. Una buena burocracia requiere una combinación de personas correctas con incentivos correctos.

El articulador de esos incentivos es el régimen de servicio civil, es decir, “el conjunto de arreglos institucionales mediante los que se articulan y gestionan el empleo público y las personas que lo integran. Dichos arreglos comprenden normas escritas o informales, estructuras, pautas culturales, políticas explícitas o implícitas, procesos, prácticas y actividades diversas cuya finalidad es garantizar un manejo adecuado de los recursos humanos” (Velarde *et al.*, 2014). Una buena burocracia emerge a partir de un buen régimen de servicio civil.

La discusión sistemática sobre los principios modernos del régimen de servicio civil empieza con el “Modelo Weberiano”, que destaca la selección y promoción del burócrata sobre la base de sus competencias técnicas, es decir, alienta el profesionalismo y la gestión del recurso humano con base en el mérito. Más recientemente, el modelo propuesto por la escuela de la “Nueva Gerencia Pública” sugiere introducir mecanismos que permitan alinear los incentivos del burócrata con los objetivos organizacionales, tales como los esquemas de pagos vinculados al desempeño²⁷. Por último, algunos autores enfatizan el papel de la autonomía como un aspecto fundamental a tener en cuenta en el diseño organizacional²⁸.

Velarde *et al.* (2014) proveen un análisis global de la situación actual de los regímenes de servicio civil de la región y de los procesos de reformas emprendidos durante la última década en algunos países, sobre la base de una metodología común²⁹. El diagnóstico resultante sugiere que si bien la región tuvo una evolución positiva en los últimos años, todavía queda mucho por mejorar, particularmente

Una buena burocracia requiere una combinación de personas correctas con incentivos correctos. El articulador de esos incentivos es el régimen de servicio civil.

27. La Nueva Gerencia Pública propone un modelo de gestión privada para la esfera pública y, en ciertos aspectos, contrasta con el paradigma weberiano. En particular, favorece las estructuras flexibles (frente a las jerárquicas) y su orientación está más centrada en el ciudadano (más que en las tareas y funciones) con un foco en los resultados y una evaluación basada en el desempeño (más que en el cumplimiento de reglas y órdenes). Este enfoque ha adquirido fuerza en muchos países desarrollados.

28. Estudios recientes destacan el rol de la autonomía en la calidad del gobierno señalando que el nivel de autonomía adecuado es creciente en la capacidad de la burocracia (Fukuyama, 2013). La escasa autonomía de los cargos directivos del sector público ha sido resaltada como una característica de los servicios civiles en América Latina (Longo, 2001). La Encuesta Mundial de Valores (*World Value Survey*, en inglés) permite indagar al respecto aproximando la autonomía por la siguiente pregunta: *En la escala del 1 al 10, ¿qué tanta independencia tiene para llevar a cabo sus tareas laborales?* Se encuentra que un trabajador con perfil directivo en América Latina tiene menor autonomía si está en el sector público que la que tendría si se desempeñara en el sector privado. Al comparar con el grado de autonomía de los directivos del sector público de otras regiones, se encuentra que estos tienen más autonomía que sus pares de América Latina, aunque las diferencias no son significativas estadísticamente.

29. En un estudio comisionado especialmente para este reporte, Iacoviello y Chudnovsky (2015) analizan la economía política de los procesos de reforma implementados en cuatro países de la región: Argentina, Chile, Perú y República Dominicana.

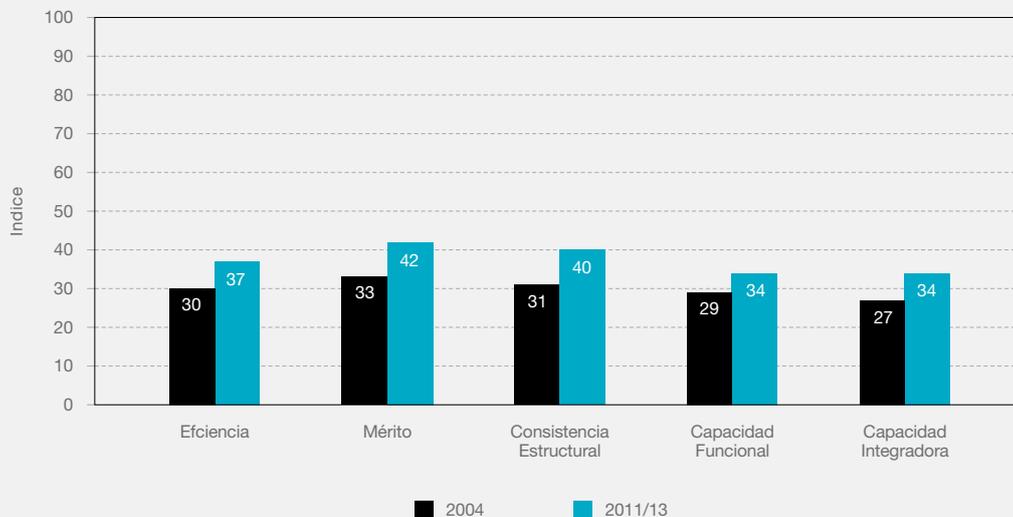
Recuadro 2.2 Una visión panorámica de los regímenes de servicio civil en América Latina

Un trabajo reciente caracteriza los Regímenes de Servicio Civil en los países de la región de cara a los principios suscritos en la Carta Iberoamericana de la función Pública en 2003 (ver Velarde *et al.*, 2014). A tal fin se empleó una valoración cualitativa de 33 puntos críticos, cada uno vinculado con una de cinco dimensiones de calidad institucional y a uno de ocho subsistemas. El estudio se aplica en 16 países de la región con información para el año 2004 y para el año 2011/2013 dependiendo del país.

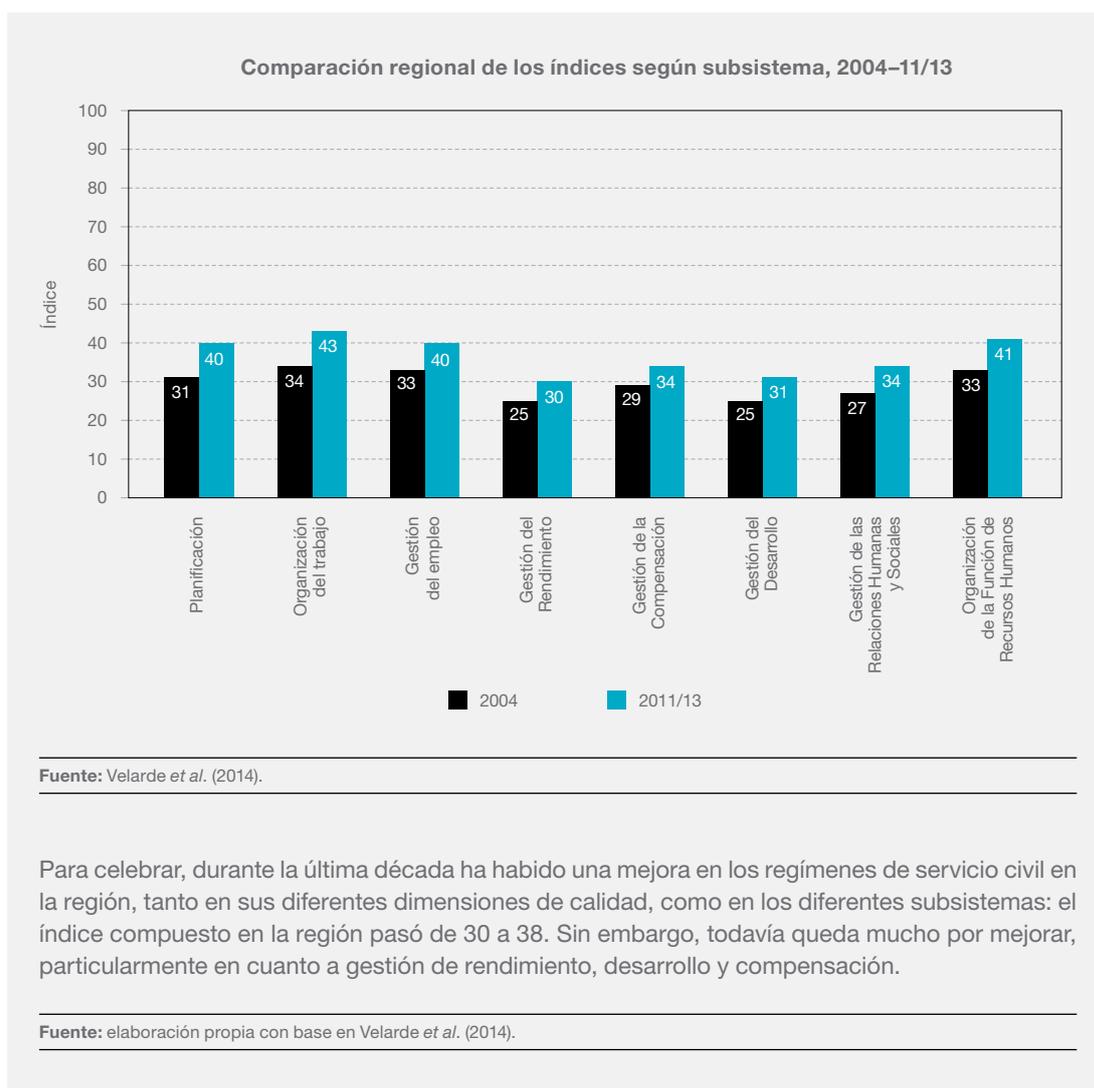
Las cinco dimensiones de calidad son: Mérito (garantía de profesionalismo y grado de imparcialidad), Eficiencia (optimización de la inversión en capital humano), Capacidad Funcional (influencia en el comportamiento de la burocracia), Capacidad Integradora (armonizar expectativas e intereses, promoción del sentido de pertenencia y reducción de conflictos) y Consistencia Estructural (solidez e integración sistémica, comprendiendo el desarrollo de procesos de gestión, su coherencia y el desarrollo de la función directiva). Entre los ocho subsistemas se encuentra, en un nivel superior, el subsistema de *Planificación del Recurso Humano* como instancia rectora donde se definen políticas estratégicas para la gestión de los recursos en los diferentes subsistemas. En un nivel intermedio se encuentran los subsistemas de *organización del trabajo* (descripción de cargos y competencias), *gestión del empleo* (contratación y despido), *gestión del rendimiento*, *gestión de compensación* y *gestión de desarrollo*. Finalmente, un último nivel contempla los subsistemas de *gestión de relaciones humanas y sociales* y *la organización de la función de Recursos Humanos*. El Gráfico 1 resume los resultados, con el valor ideal normalizado a 100.

Gráfico 1 Índices de Calidad del Servicio Civil 2004 vs. 2011/13

Comparación regional entre los índices de calidad del servicio civil según dimensión, 2004–11/13



Continúa en la página siguiente >



en cuanto a gestión de rendimiento, desarrollo y compensación (Recuadro 2.2).

¿Cómo se podrían mejorar los regímenes de servicio civil latinoamericanos? El resto de este capítulo, más que pretender hacer un análisis exhaustivo de los componentes de estos regímenes, pone la lupa sobre uno de sus elementos clave, el esquema de compensaciones plasmado en el contrato laboral, y analiza sus efectos sobre la calidad de la burocracia por medio de la selección de los burócratas y los incentivos para un mejor desempeño.

¿POR QUÉ IMPORTA EL CONTRATO LABORAL? UN MARCO CONCEPTUAL

Las relaciones laborales, tanto públicas como privadas, pueden entenderse como un problema de *Agente-Principal*. En este marco el empleador (Principal)

Un buen esquema compensatorio puede favorecer una buena selección e incentivar al trabajador a que ejecute las acciones deseadas.

delega en el empleado (Agente) el cumplimiento de una secuencia de acciones a cambio de una secuencia de compensaciones, pecuniarias o no, a lo largo de la relación laboral. Estos pagos podrían depender del desempeño que tenga el trabajador en el cumplimiento de sus tareas³⁰. Así pues, el esquema compensatorio determina 1) los niveles medios de compensación; 2) la dinámica temporal del salario, la cual da forma a los incentivos de carrera; y 3) la dispersión salarial a lo largo de estados de la naturaleza, la cual se puede originar en esquemas de pagos por desempeño.

Este problema Agente-Principal está afectado por asimetrías de información. Por un lado, los agentes son heterogéneos (por ejemplo, entre quienes aspiran a un puesto de trabajo algunos serán más idóneos, estarán más motivados o serán más honestos) y el principal no conoce quiénes tienen cuáles características. En consecuencia, los agentes podrían “disfrazar su tipo” para sacarle provecho a la asimetría de información, en un ejemplo del clásico problema de selección adversa. Aunque el principal puede tratar de introducir mecanismos para extraer esta información, muchas veces estos mecanismos son imperfectos, costosos o inviables. Por otra parte, es difícil observar completamente el esfuerzo y las acciones de los agentes. En consecuencia, los agentes podrían aprovechar la asimetría de información para esforzarse lo menos posible, en un ejemplo del clásico problema de riesgo moral.

Un buen esquema compensatorio puede favorecer una buena selección e incentivar al trabajador a que ejecute las acciones deseadas. Uno malo puede atraer a trabajadores no deseados, conllevar a problemas de retención de buenos trabajadores e incentivar el bajo esfuerzo y otras acciones no deseadas. Es decir, el diseño del contrato laboral y en particular del esquema compensatorio es clave para hacer frente a estos problemas de información y mejorar la calidad de la burocracia por medio de una mejor selección de los burócratas y de mejores incentivos para un mejor desempeño.

EL CONTRATO LABORAL DEL TRABAJADOR PÚBLICO EN AMÉRICA LATINA

En América Latina, el contrato laboral del trabajador público contrasta en varias dimensiones con el del trabajador del sector privado (Cuadro 2.2)^{31 32}.

30. También pueden depender de la ocurrencia de ciertos eventos probabilísticos, tales como la tenencia de un hijo, la ocurrencia de un accidente, la llegada a la edad de retiro, entre otros. Implícitamente, las partes además internalizan posibles transiciones hacia el desempleo y/o hacia otros empleos, es decir, la posibilidad de despido y la posibilidad de utilizar el empleo actual como trampolín para otros empleos.

31. Además de las características ilustradas en el Cuadro 2.2, es interesante destacar que el empleo y los salarios en el sector público varían menos que los del sector privado con los vaivenes del ciclo económico. Para un análisis de la evolución del empleo y los salarios, tanto públicos como privados, a lo largo del ciclo económico en los países de América Latina puede consultarse Arcidiácono *et al.* (2014).

32. La información desagregada por país se presenta en el apéndice.

Cuadro 2.2 El contrato en la práctica: Algunas características y diferencias entre empleo público y el empleo privado formal en América Latina

Características del contrato	Sector privado formal	Sector público
Proporción de trabajadores con contrato permanente (%) ^{a/}	71	96
Antigüedad (meses) ^{a/}	58	124
Estabilidad laboral como motivación para mi empleo actual ^{b/ c/}	3,98	4,21
Horas trabajadas a la semana ^{a/}	47	42
Salario mensual ^{a/ d/}	667	918
Salario por hora ^{a/ d/}	3,9	5,9
Coefficiente de Gini (salario por hora) ^{a/}	0,387	0,369
Proporción de trabajadores con derecho a jubilación (%) ^{a/}	66	84
Proporción de trabajadores con derecho a seguro de salud (%) ^{a/}	67	83
Beneficios sociales como motivación para mi empleo actual ^{b/}	3,64	3,77
Trabajadores con pagos según desempeño individual (%) ^{b/}	30	22
Trabajadores con pagos según desempeño institucional (%) ^{b/}	24	20
¿Su empleador ofrece curso de capacitación? (%) ^{b/}	40	52
En horario de oficina (%)	63	57
Compartido oficina - fuera de oficina (%)	17	19

a/ Datos de encuestas de hogares nacionales procesados por Arcidiácono *et al.* (2014). Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

b/ Encuesta CAF 2014. Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

c/ El indicador de la estabilidad laboral como motivación para el empleo actual se construye a partir de la respuesta a la pregunta ¿Qué es lo que lo motivó a entrar al trabajo actual? ¿Estabilidad Laboral?. El índice varía entre 1 y 5, donde 1 es "totalmente en desacuerdo" y 5 es "totalmente de acuerdo".

d/ En dólares a paridad del poder de compra del año 2005.

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014) y Encuesta CAF 2014.

Primero, el empleo en el sector público es más seguro³³, con una mayor proporción de trabajadores con contrato permanente (96%, contra 71% entre los trabajadores del sector privado formal).

Segundo, los trabajadores del sector público tienen más antigüedad en el cargo. La antigüedad promedio de un empleado público en América Latina es de 124 meses, casi el doble de la de un trabajador del sector privado formal (58 meses)³⁴.

Tercero, los trabajadores del sector público trabajan menos horas. Un empleado público típico trabaja 42 horas semanales, cinco menos que un empleado típico en el sector privado.

33. Ver por ejemplo Clark y Postel-Vinay (2009) y Luechinger *et al.* (2007).

34. Esta comparación debe interpretarse con cautela. Las encuestas preguntan cuánto tiempo la persona ha estado trabajando en el empleo actual, pero no definen con precisión el alcance del concepto de empleo actual. Por ejemplo, un empleado público que cambia de un organismo a otro pero que mantiene el mismo empleador (el Estado), podría interpretar que cambió de empleo o que sigue con el mismo que tenía antes del cambio. En este último caso estará reportando la antigüedad en el sector público más que en el empleo actual.

Cuarto, ganan más. El típico trabajador del sector público en Latinoamérica gana US\$ 918 por mes (expresados en paridad de poder de compra), un 38% más que el típico trabajador del sector privado formal (US\$ 667)^{35 36}. Esta brecha existe en todos los países de la región y es aún mayor cuando se tiene en cuenta la diferencia en las horas trabajadas³⁷.

Quinto, y relacionado con lo anterior, los trabajadores del sector público en Latinoamérica están en un lugar alto de la escala socioeconómica. El típico empleado público se ubica en el percentil 76 de la distribución del ingreso per cápita familiar. Y el 45% de los empleados públicos se encuentran en el quintil de más altos ingresos de la población, comparado con solo 29% de los trabajadores del sector privado formal (Arcidiácono *et al.*, 2014).

Sexto, la distribución de los salarios públicos es más equitativa. En promedio en América Latina, el coeficiente de Gini es de 0,369 para los empleados públicos, 0,387 para los trabajadores del sector privado formal y 0,494 para los asalariados informales (Arcidiácono *et al.*, 2014).

Séptimo, los trabajadores del sector público tienen más beneficios no salariales, como seguro médico y jubilación. En promedio, el 84% de los empleados públicos de la región declaran tener derecho a una jubilación y el 83% a un seguro de salud, contra aproximadamente dos tercios de los trabajadores del sector privado formal³⁸.

Octavo, en el régimen compensatorio de los trabajadores públicos son menos comunes los esquemas de pagos por desempeño. El 30% de los empleados del sector privado formal de las principales ciudades de la región dice recibir bonos en función de su productividad, mientras que un 24% reporta recibir bonos en función del desempeño de su organización. En el sector público esas proporciones son 22% y 20%, respectivamente.

35. Este diferencial ha sido ampliamente estudiado en la literatura. Ver por ejemplo Gregory y Borland (1999) para una revisión de esta literatura hasta ese momento; Giordano *et al.* (2011), Lucifora y Meurs (2006), Christofides y Michael (2013) para países de Europa; Panizza (2001) y Navarro y Selman (2014) para países de América Latina. Los estudios muestran que la brecha se mantiene aún después de controlar por las diferencias en características observables de los trabajadores, es mayor entre las mujeres que entre los hombres y es decreciente a lo largo de la distribución de salarios, pudiendo incluso ser negativa para los trabajadores más calificados.

36. La comparación de los salarios públicos y privados tiene algunas limitaciones que es necesario tener en cuenta. Las condiciones de contratación en general, y las reglas para la determinación de los salarios en particular, son distintas en ambos sectores. Los empleados públicos están sujetos a legislaciones específicas que regulan tanto los mecanismos y procedimientos para la selección de los trabajadores como los criterios de promoción y remuneración, entre otros aspectos de la relación laboral. Además, el grado de cumplimiento de estas regulaciones es más estricto en el sector público que en el sector privado. Los mecanismos de negociación colectiva y la presencia sindical son también muy diferentes. Finalmente, el sector público se especializa en actividades productivas que no son llevadas a cabo por el sector privado. Todas estas características institucionales de ambos sectores pueden hacer que las retribuciones medias de los empleados públicos y privados difieran.

37. En efecto, el salario por hora promedio de un trabajador público en América Latina es un 54% mayor que el correspondiente a un trabajador privado, y esa brecha va desde un 17% en Venezuela hasta un 97% en Costa Rica (Cuadro A.5). Como referencia de países desarrollados, Lucifora y Meurs (2006) encuentran brechas en el salario por hora (sin condicionar) del orden de 11% en Francia, 28% en Italia y 16% en Gran Bretaña. Para el caso de Estados Unidos, Arcidiácono *et al.* (2014) estiman una brecha del 16%.

38. Según la Encuesta CAF 2014, los trabajadores públicos suelen dar más importancia a los beneficios laborales no salariales como un atractivo de su empleo actual.

Finalmente, los trabajadores del sector público tienen más acceso a cursos de capacitación. El 52% afirma que su empleador les ofrece cursos de capacitación, contra 40% en el sector privado. Y en el 57% de los casos los cursos son en el horario de oficina (contra 63% de los casos en el sector privado).

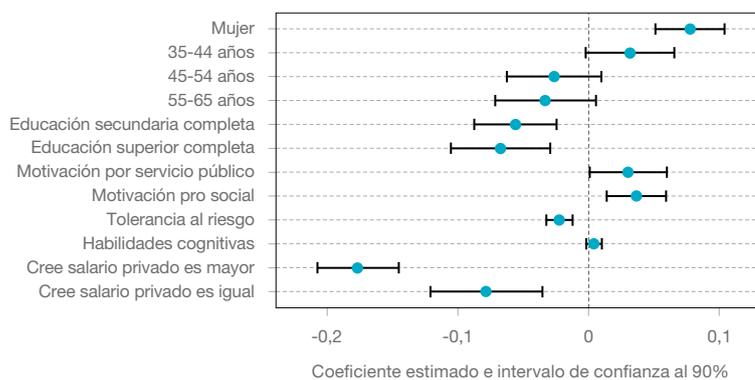
En síntesis, los trabajadores del sector público disfrutan, en promedio, de más estabilidad laboral, menos horas trabajadas, mayores salarios y más acceso a beneficios no salariales tales como derecho a jubilación y seguro de salud, que los del sector privado.

Ahora bien, dadas estas condiciones, ¿quiénes prefieren un empleo en el sector público? El Gráfico 2.6 muestra los resultados de un ejercicio en el que se busca identificar qué características demográficas y socioeconómicas y qué percepciones explican mejor la preferencia por el sector público, y en particular la respuesta a la siguiente pregunta de la Encuesta CAF: “Si en los próximos meses tuviera que buscar trabajo, ¿usted preferiría buscar trabajo en el sector público o en el sector privado?”

En promedio, quienes expresan una mayor preferencia por el sector público son mujeres, de edad y habilidades cognitivas variables (los coeficientes no son económica o estadísticamente significativos), que no han terminado la secundaria o asistido a la universidad, con altas motivaciones por el servicio público y lo social pero baja tolerancia al riesgo, y que perciben a los salarios en el sector público como mayores a los del sector privado.

Los trabajadores del sector público disfrutan, en promedio, de más estabilidad laboral, menos horas trabajadas, mayores salarios y más acceso a beneficios no salariales tales como derecho a jubilación y seguro de salud, que los del sector privado.

Gráfico 2.6 Determinantes de las preferencias por el empleo público en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente toma el valor 1 si la persona indica que si tuviera que buscar trabajo en los próximos meses, preferiría hacerlo principalmente en el sector público, y el valor 0 si indica que preferiría buscar en el sector privado. La categoría omitida está formada por hombres, de entre 25 y 34 años de edad, con educación baja (secundario incompleto o menos), que creen que los salarios públicos son mayores a los que paga el sector privado. En la regresión se controla por género, edad y nivel educativo de los trabajadores. La muestra incluye a todas las personas que respondieron la pregunta, independientemente de su situación ocupacional.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Mejorar la burocracia a través de la estructura salarial y la carrera

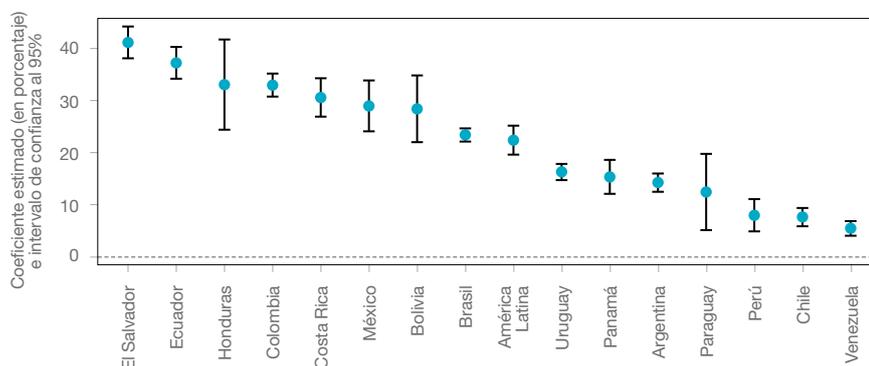
Un primer paso para evaluar en qué medida es posible mejorar la calidad de la burocracia por medio de la política de compensaciones es entender los determinantes del diferencial salarial público-privado, y luego evaluar sus implicancias, así como las del perfil temporal del salario, para la selección y los incentivos.

POR QUÉ LOS EMPLEADOS PÚBLICOS GANAN MÁS

Como se vio anteriormente, los trabajadores públicos tienen un mayor nivel educativo medio y más experiencia laboral que los del sector privado formal, dos atributos relacionados con la productividad.

Para aislar estos efectos, Arcidiácono *et al.* (2014) utilizan datos de encuestas de hogares de la región y estiman una ecuación de salarios por hora con una variable binaria indicativa de la pertenencia al sector público y controles para una serie de características observables. Encuentran que la brecha público-privada de salario por hora, una vez descontado el efecto de la mayor educación y experiencia laboral de los empleados públicos, se reduce del 54% al 22%, yendo de 5,5% en Venezuela a 41,1% en El Salvador (Gráfico 2.7). Además, prácticamente se duplicó durante la década de los noventa, pasando de 10% en 1992 a 21% en 2000, y manteniéndose prácticamente constante hasta 2012 (Gráfico 2.8)³⁹.

Gráfico 2.7 Brecha de salarios horarios condicionada en varios países de América Latina^{a/}

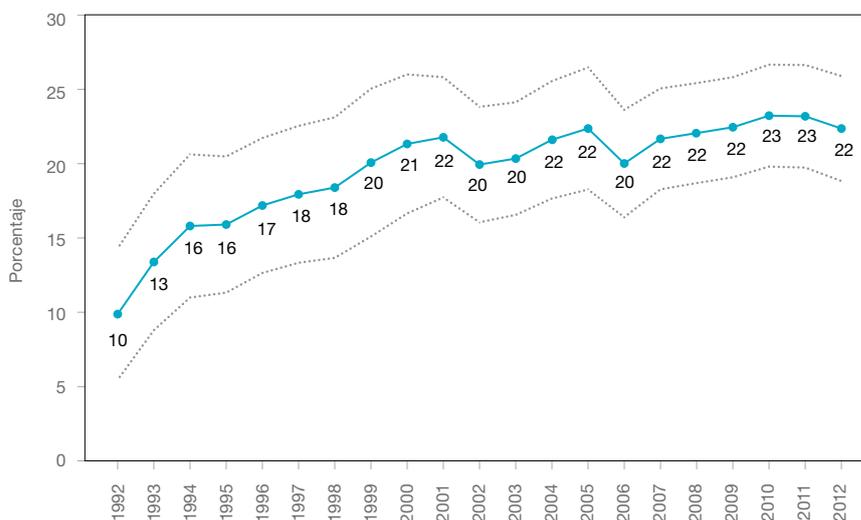


a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente es el logaritmo del salario horario en la ocupación principal, y el diferencial salarial entre los sectores público y privado viene dado por el coeficiente de una variable binaria que identifica a los sectores. Se controló por género, edad y nivel educativo de los trabajadores.

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014).

39. Los resultados encontrados para la década de los noventa son consistentes con los mostrados por Panizza (2001), quien utilizando el mismo método de estimación y la misma fuente de datos (pero con una muestra de países diferente), encuentra una brecha de salarios en favor de los trabajadores del sector público cercana al 14% entre 1993 y 1999, que se reduce a solo 4% si se excluyen los trabajadores del sector privado informal.

Gráfico 2.8 Evolución de la brecha de salarios horarios en América Latina, 1992-2012 ^{a/ b/}



a/ Se controló por género, edad y nivel educativo de los trabajadores.

b/ Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014)

Recuadro 2.3 Descomposición de Oaxaca-Blinder de la brecha salarial entre el sector público y el privado

Una manera alternativa de analizar el efecto de las características de los trabajadores en la brecha de salarios observada es mediante la descomposición de Oaxaca-Blinder (Oaxaca, 1973; Blinder, 1973). Este método permite descomponer el diferencial salarial entre trabajadores públicos y privados en dos componentes, más un término residual: el primer componente es el explicado por características individuales (edad, género, educación) y atributos del empleo (tipo de contrato, beneficios no salariales), mientras que el segundo componente, a veces denominado componente no explicado, refleja las diferencias en los retornos de esas características entre ambos sectores.

Los resultados de esta descomposición muestran que en la mayoría de los países de la región, las características de los trabajadores y los atributos del empleo explican la mayor parte del diferencial salarial entre empleados públicos y privados (Cuadro 1). En promedio, en la región, un 64% del diferencial salarial es explicado por estas características y atributos, mientras que el 36% restante se explica por diferencias en los retornos de estas características y atributos en ambos sectores.

Cuadro 1 Descomposición de Oaxaca-Blinder de la brecha de salarios horarios entre sector público y privado formal en países de América Latina^{a/}

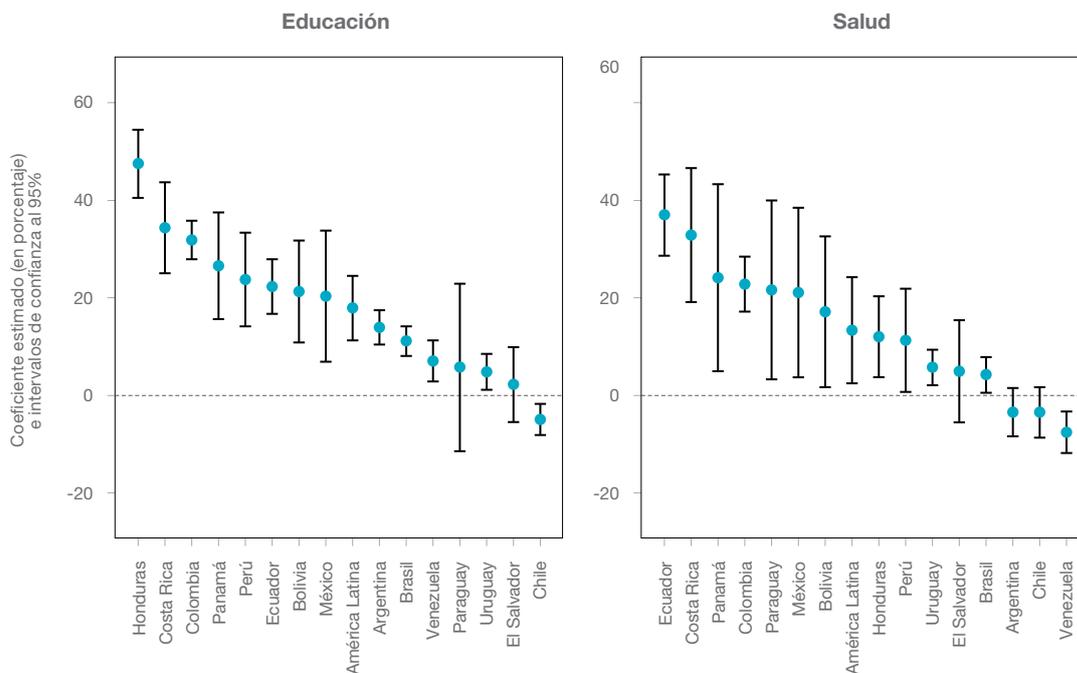
País	Año	Brecha salarial (%)	Descomposición (%)	
			Explicada	No explicada
Argentina	2012	26	59	41
Bolivia	2012	35	74	26
Brasil	2012	54	62	38
Chile	2011	30	78	22
Colombia	2012	101	66	34
Costa Rica	2012	95	60	40
Ecuador	2012	74	45	55
Honduras	2012	79	46	54
México	2012	73	56	44
Panamá	2012	60	67	33
Perú	2012	40	58	42
Paraguay	2011	42	76	24
Uruguay	2012	44	58	42
Venezuela	2011	13	87	13
Promedio América Latina		55	64	36

a/ La muestra comprende a trabajadores de entre 20 y 60 años de edad con al menos 30 horas de trabajo por semana.

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014).

Arcidiácono *et al.* (2014), además, resuelven otro problema que dificulta la comparación de los salarios entre los sectores público y privado: las diferencias en las ocupaciones de los trabajadores, las tareas desempeñadas y los bienes y servicios producidos en cada sector. Como estas cosas están distribuidas desigualmente entre ambos sectores, podrían sesgar la estimación de la brecha de salarios. Para evitar este sesgo, los autores estiman otra vez la brecha salarial con los controles mencionados, pero en sectores específicos como educación y salud, donde la tecnología de producción no debería ser muy diferente entre sectores. Sin embargo, encuentran que en la mayoría de los países de la región subsiste una brecha entre los salarios del sector público y el sector privado, aun en actividades similares: los trabajadores públicos del sector educación, por ejemplo, ganan 20% más, en promedio, que sus pares del sector privado; y los trabajadores públicos del sector salud ganan, en promedio, un 17% más (Gráfico 2.9).

Gráfico 2.9 Brecha de salarios horarios en sectores de educación y salud en varios países de América Latina^{a/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 95% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente es el logaritmo del salario horario en la ocupación principal, y el diferencial salarial entre los sectores público y privado viene dado por el coeficiente de una variable binaria que identifica a los sectores. Se controló por género, edad y nivel educativo de los trabajadores.

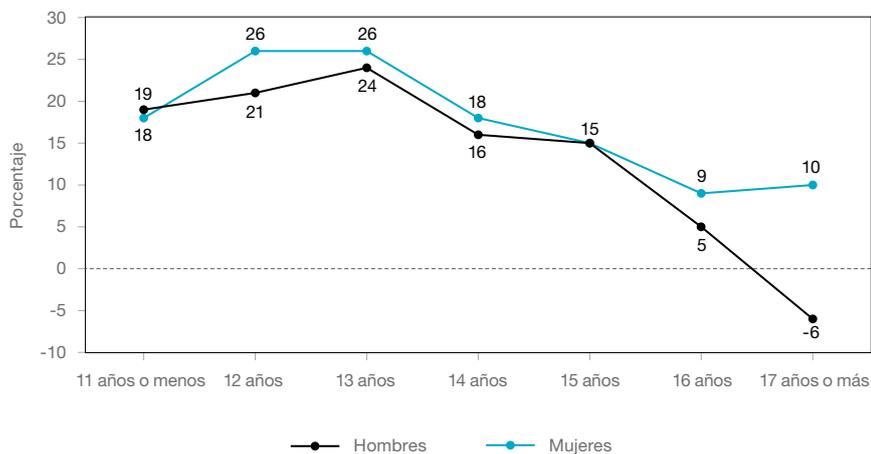
Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014).

Finalmente, Arcidiácono *et al.* (2014) abordan dos preguntas más: ¿Cómo se comporta esta brecha salarial público-privada entre los hombres y entre las mujeres? ¿Y cómo varía a lo largo de la distribución de habilidades de los trabajadores? Los autores encuentran que, primero, el diferencial salarial en favor del sector público es mayor entre las mujeres que entre los hombres (17% contra 14%); y segundo, tanto para hombres como para mujeres, el diferencial varía de manera no lineal a lo largo de la distribución de educación de los trabajadores, aumentando primero con el nivel educativo hasta alcanzar sus valores máximos alrededor de los 12 o 13 años de educación, y decreciendo después hasta ser incluso negativo entre los hombres con 17 o más años de educación (Gráfico 2.10, p. 78)⁴⁰.

40. En la comparación no se controla por otras diferencias en las características de los trabajadores, más allá de género y educación.

En América Latina existe un premio salarial por trabajar en el sector público; es mayor entre las mujeres que entre los hombres; y varía en función del nivel educativo del trabajador, creciendo primero y decreciendo después.

Gráfico 2.10 Brecha de salarios horarios (condicionada) por género y nivel educativo en algunos países de América Latina^{a/}



a/ Países: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela.

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014).

En resumen, en América Latina existe un premio salarial por trabajar en el sector público; este premio se mantiene aún después de tener en cuenta variables como género, nivel educativo, experiencia laboral, y sector de actividad; es mayor entre las mujeres que entre los hombres; y varía en función del nivel educativo del trabajador, creciendo primero y decreciendo después.

¿Podrían otros factores explicar este diferencial en favor de los empleados públicos? En efecto, existen características individuales de los trabajadores que no son observables en los datos pero que afectan la productividad del trabajador y podrían estar correlacionados con la decisión de trabajar en el sector público: la habilidad innata, la calidad de la educación, las habilidades socioemocionales e incluso la suerte. ¿Qué dice la literatura?

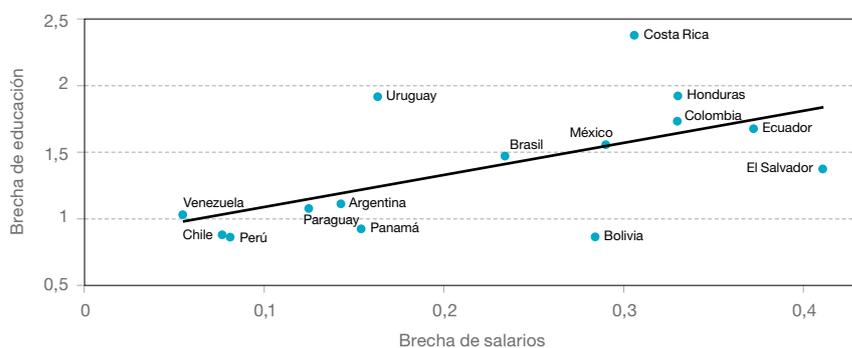
Por un lado, Siminski (2013) investiga la presencia de estas características con un modelo econométrico que controla por la selección de los trabajadores y concluye que no existe un premio por trabajar en el sector público: el diferencial salarial en favor de los empleados públicos observado en la parte baja de la distribución de salarios, se debe a que estos trabajadores tienen más habilidades no observables, mientras que lo contrario ocurre con los trabajadores en la parte alta de la distribución de salarios. Por otro lado, Arcidiácono *et al.* (2014) realizan un ejercicio similar con datos longitudinales de Argentina, Brasil y México, los cuales les permiten descontar el efecto de las características no observables que se mantienen invariables en el tiempo, y encuentran que subsiste un premio salarial en el sector público —menor, pero positivo y estadísticamente significativo— aun controlando por estas características.

En definitiva, parecería que al menos una parte del premio salarial en el sector público se explica por factores institucionales propios del sector, tales como las características de la contratación y el mecanismo de fijación de salarios, sobre todo en el caso de los trabajadores menos calificados. Esto sugiere que el sector público está siendo ineficiente, en el sentido que los trabajadores menos calificados reciben un premio no asociado a una mayor productividad. Asimismo, debido a que el diferencial decrece e incluso se revierte en el caso de trabajadores muy calificados, para el sector público parece ser difícil atraer y retener este tipo de trabajadores.

ESTRUCTURA SALARIAL Y CALIDAD DE LA BUROCRACIA

La estructura salarial tiene importantes implicancias para el *pool* de empleados públicos que se logra atraer. Por ejemplo, Katz y Krueger (1991) analizan cómo varía el nivel educativo de los empleados públicos federales en Estados Unidos en determinadas ocupaciones con relación al nivel educativo de trabajadores de la misma ocupación en el sector privado en función del diferencial salarial entre ambos sectores en cada estado. Los autores muestran que en los estados donde el diferencial salarial es más elevado, la educación relativa de los trabajadores públicos es mayor. Así, un mayor premio en el sector público, para ciertos niveles de educación y experiencia laboral, podría lograr que los trabajadores más educados se autoseleccionen en el sector público. Y en efecto, en América Latina, los países con mayor diferencial salarial público-privado atraen a trabajadores más educados hacia el sector público (Gráfico 2.11)⁴¹.

Gráfico 2.11 Brecha de salarios y brecha de educación para el sector público en varios países de América Latina^{a/}



a/ El gráfico reporta la correlación entre la brecha de salarios, calculada en ecuaciones de Mincer, y la brecha de educación en el sector público, calculada como el cociente entre la proporción de trabajadores con educación superior completa en el sector público y en el sector privado.

Fuente: elaboración propia con datos de Arcidiácono *et al.* (2014).

41. Por ejemplo, los trabajadores públicos de Brasil reciben salarios un 23% más altos que los trabajadores del sector privado —para un mismo género, nivel educativo y experiencia laboral. La proporción de empleados con estudios superiores completos es de 39% en el sector público y de 16% en el sector privado, lo que arroja una brecha de educación de 147%.

El nivel de salarios que ofrece el sector público es un instrumento que puede afectar la selección de los burócratas y generar incentivos para un mejor desempeño. Pero como entre las características deseables de un buen burócrata se mezclan aspectos como las capacidades técnicas, las motivaciones y la conducta ética, encontrar el nivel salarial adecuado para cada ocupación es una tarea compleja. Un aumento en los niveles salariales del sector público (y por lo tanto en el diferencial promedio con respecto al sector privado) permitiría atraer a trabajadores con mayores calificaciones y reduciría los incentivos a la corrupción⁴². Pero estos mayores salarios, al mismo tiempo, podrían atraer a trabajadores con menores motivaciones intrínsecas por los empleos del sector. Entonces, el sector público se encuentra ante un dilema: si ofrece salarios muy bajos mejoraría el *pool* de candidatos en términos de motivaciones por el servicio público pero podría deteriorarlo en términos de calificaciones, al tiempo que no se estarían desincentivando las prácticas corruptas; si ofrece salarios mayores atraería a candidatos más calificados y reduciría los incentivos a la corrupción, pero a costa de atraer a personas con menor motivación por el empleo público⁴³. ¿Qué dice la evidencia?

Dal Bó *et al.* (2013) realizaron un experimento en el marco de un programa de desarrollo comunitario del gobierno mexicano que requería contratar 350 funcionarios para trabajar en comunidades de escasos recursos en 167 municipios. El experimento consistió en ofrecer salarios más elevados en algunas comunidades seleccionadas al azar. Los postulantes se evaluaron en dos dimensiones: calificación técnica (medida por su coeficiente intelectual, pruebas de personalidad y salarios pasados) y motivaciones (aproximadas por medidas de integridad, inclinaciones hacia lo social y motivación por el servicio público). Los resultados muestran que donde la oferta salarial fue mayor se logró atraer un mejor *pool* de candidatos, tanto en términos de calificaciones como de motivaciones. Es decir, no se encontró evidencia de que exista un dilema entre calificaciones y motivaciones de los candidatos a la hora de decidir la política salarial⁴⁴.

Más allá de estos resultados, la reversión de la brecha de salarios en la parte alta de la distribución de habilidades sugiere que el sector público podría tener un problema de reclutamiento y retención de trabajadores más calificados. Para evaluar esta hipótesis, se realizó un experimento de información en el marco de la Encuesta CAF, que consistió en brindar información sobre salarios promedio y salarios para trabajadores de alto desempeño a una parte de la muestra seleccionada al azar. Los resultados sugieren que el sector público efectivamente tiene dificultades para competir con el sector privado en la atracción de los trabajadores más

42. La idea que se podría combatir la corrupción por medio de mejorar los salarios que paga el sector público se basa en el argumento de que estos mayores salarios incrementan el costo de delinquir, entendido como lo que se dejaría de percibir en caso de ser descubierto y despedido.

43. Este razonamiento supone que las motivaciones no están correlacionadas (o lo están negativamente) con las habilidades de los trabajadores. Dal Bó *et al.* (2013) presentan un modelo teórico que formaliza estas ideas. Asimismo, para una formulación teórica de la interacción entre premio salarial en el sector público, motivaciones de los trabajadores e incentivos a la corrupción puede consultarse Macchiavello (2008).

44. En otro estudio experimental realizado en Zambia, Ashraf *et al.* (2014a) analizan la importancia de las motivaciones intrínsecas y extrínsecas en la atracción de postulantes a posiciones en el sistema de salud pública, y llegan a conclusiones similares a las de Dal Bó *et al.* (2013). Las posiciones donde la importancia relativa de las motivaciones extrínsecas es mayor atraen a candidatos más calificados, sin que esto implique un deterioro del *pool* en términos de preferencias por lo social.

calificados, y que este problema se atenúa en el caso de actividades que atraen a personas con altas motivaciones intrínsecas.

BRECHA SALARIAL Y PREFERENCIA POR EL SECTOR PÚBLICO: EVIDENCIA EXPERIMENTAL CON BASE EN LA ENCUESTA CAF

Un experimento de información realizado en el marco de este reporte permite analizar cómo la capacidad de los trabajadores interactúa con sus motivaciones y los niveles salariales en la determinación de sus preferencias por el empleo público. El experimento consistió en brindar información sobre niveles salariales en el sector público a una parte de los entrevistados en la Encuesta CAF 2014 seleccionados al azar. La información brindada fue el diferencial de salarios en el sector público, calculado a partir de estadísticas oficiales, para el promedio de trabajadores y para los trabajadores de mayor desempeño. El experimento se realizó en las ciudades de Bogotá, La Paz, Montevideo y Quito. En estas ciudades, un trabajador gana, en promedio, más en el sector público que en el privado; pero ese diferencial se revierte para los trabajadores que se encuentran en el decil de mayores ingresos, considerados de alto desempeño. Por ejemplo, en el caso de Bogotá la tarjeta de información decía: *“Según estadísticas oficiales, en su ciudad por cada 100 dólares que gane en el sector privado, ganaría 120 dólares en el sector público. También es importante saber que a medida que aumenta el desempeño de un trabajador, esta diferencia se revierte; de tal manera que por cada 100 dólares que gane un trabajador de ALTO DESEMPEÑO en el sector público, ganaría 127 dólares en el sector privado”*⁴⁵. A los trabajadores luego se les preguntó en qué sector, público o privado, preferirían buscar trabajo si tuvieran que hacerlo durante los próximos meses.

En principio, si la información sobre salarios es relevante para los trabajadores, los que reciben la información deberían estar más dispuestos a buscar un empleo en el sector público si se consideran de desempeño promedio, y en el sector privado si se consideran de desempeño alto. Esta hipótesis puede evaluarse clasificando primero a los trabajadores en función de su desempeño potencial, y estimando luego el efecto de la información mediante un modelo de regresión lineal.

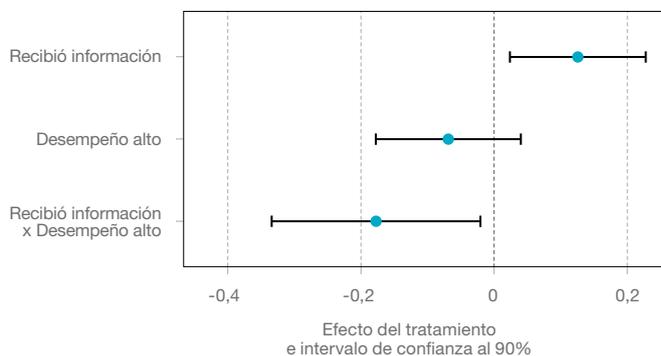
Lo primero se realizó estimando la probabilidad de que un trabajador se encuentre en el decil superior de la distribución de salarios de su ciudad, en función de su género, edad, nivel educativo y habilidades cognitivas; y clasificando como de “desempeño alto” al 25% de los trabajadores con mayor probabilidad predicha.

El resultado de la estimación lineal, para el caso de los hombres, se presenta en el Gráfico 2.12 (ver p. 82). Los trabajadores de desempeño medio o bajo que reciben la información (un trabajador de su tipo recibe un salario mayor en el sector público) manifiestan una mayor disposición a buscar un empleo en el sector público (coeficiente de la variable “Recibió información”), mientras que los trabajadores de

45. En los casos de La Paz, Montevideo y Quito, el trabajador promedio gana 16%, 7% y 22% más en el sector público que en el privado, respectivamente, mientras que el de alto desempeño gana 6%, 14% y 6% más en el sector privado que en el público, respectivamente.

desempeño alto que reciben la información (el salario al que podrían optar en el sector privado es mayor) son menos propensos a buscar un empleo en el sector público (coeficiente de la variable “Recibió información x Desempeño alto”)⁴⁶.

Gráfico 2.12 Efecto de la información de salario sobre las preferencias por el sector público en algunas ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/ c/}



a/El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados mediante un modelo de regresión lineal a través de mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente asume el valor 1 si el trabajador reporta que preferiría buscar un empleo en el sector público y 0 si se inclina por el sector privado, y donde entre las variables independientes se incluye un indicador de haber recibido la información, un indicador de que el trabajador pertenece al grupo de desempeño alto y la interacción entre ambos, además de una variable que controla por el sector al que pertenece el trabajador. Para clasificar a los trabajadores como de “desempeño alto” se estimó un modelo no lineal (probit) de la probabilidad de estar en el decil superior de la distribución de salarios, en términos del género, edad, nivel educativo y habilidades cognitivas del trabajador. El 25% de los trabajadores con mayor probabilidad predicha se clasificaron como de “desempeño alto”. El tratamiento consistió en brindar información sobre el diferencial de salarios para un trabajador de desempeño promedio (mayor en el sector público) y para un trabajador de desempeño alto (mayor en el sector privado).
b/ La regresión se calcula sólo con los trabajadores masculinos.
c/ Ciudades: La Paz, Bogotá, Quito y Montevideo.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

¿Podrían los impactos de la información depender no solamente del desempeño potencial del trabajador sino también de sus motivaciones intrínsecas? Para evaluar esta posibilidad, se estimó un modelo similar al anterior en el que se interactúa la variable de tratamiento tanto con el indicador de desempeño como con un índice de motivaciones intrínsecas del trabajador⁴⁷. El Gráfico 2.13 presenta los efectos marginales de la información para distintas combinaciones de desempeño y motivaciones intrínsecas.

Entre los trabajadores que podrían considerarse de alto desempeño, el efecto de la información es negativo cuando el trabajador tiene bajas motivaciones intrínse-

46. En el caso de las mujeres no se observa un impacto de la información sobre las preferencias de los trabajadores por el sector público. Una posible explicación para este resultado es que la información sobre salarios es menos relevante (con relación a otras características del puesto de trabajo) en la definición de las preferencias por una u otra ocupación.

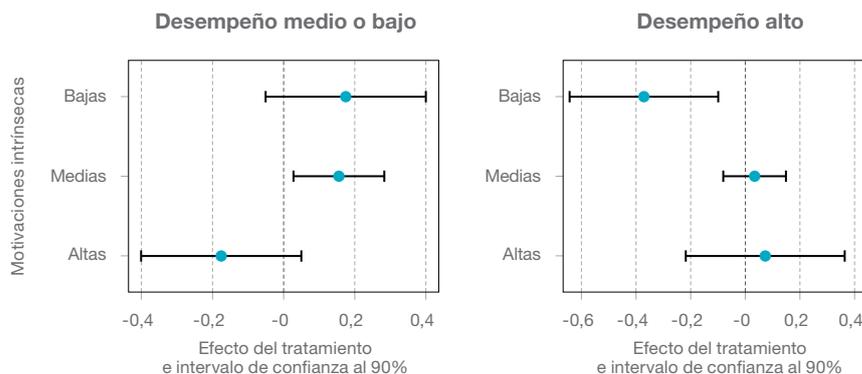
47. El índice de motivaciones intrínsecas es un promedio simple de las variables “motivación por el servicio público” y “motivación hacia lo social” empleadas anteriormente en este capítulo. La razón por la que se utiliza un índice que contenga la información de las dos variables en una sola es para simplificar la exposición de los resultados.

cas y es estadísticamente indistinguible de cero para los trabajadores con motivaciones medias o altas⁴⁸. Es decir, los trabajadores de alto desempeño pero con bajas motivaciones intrínsecas se vuelven menos propensos a buscar empleo en el sector público cuando conocen que obtendrían una menor retribución. Y pareciera que los trabajadores menos calificados se vuelven más propensos a buscar empleo en el sector público cuando saben que el salario promedio de este sector es mayor, particularmente si sus motivaciones intrínsecas son medias o bajas.

En conclusión, este ejercicio sugiere que la estructura salarial del sector público (salarios altos para el promedio pero demasiado bajos para los más calificados) puede dificultar el reclutamiento y la retención de trabajadores con altas habilidades, aunque este efecto se atenúa en el caso de trabajadores intrínsecamente motivados. En otras palabras, los trabajadores con mayores habilidades son atraídos hacia el sector público sólo en la medida en que estén intrínsecamente motivados por desempeñarse en este tipo de instituciones.

La estructura salarial del sector público puede dificultar el reclutamiento y la retención de trabajadores con altas habilidades, aunque este efecto se atenúa en el caso de trabajadores intrínsecamente motivados.

Gráfico 2.13 Efecto de la información de salario sobre las preferencias por el sector público II: la importancia de las motivaciones intrínsecas en algunas ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/ c/}



a/ El gráfico reporta el efecto marginal del tratamiento sobre la probabilidad de preferir buscar un empleo en el sector público para distintas combinaciones de nivel educativo, desempeño y motivaciones intrínsecas de los trabajadores. El tratamiento consistió en brindar información sobre el diferencial de salarios promedio (mayor en el sector público) y para los trabajadores de alto desempeño (mayor en el sector privado). El efecto del tratamiento se estima mediante un modelo de regresión lineal a través de mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente asume el valor 1 si el trabajador reporta que preferiría buscar un empleo en el sector público y 0 si se inclina por el sector privado, entre las variables independientes se incluye la interacción entre el indicador del tratamiento, el indicador de que el trabajador es de desempeño alto, nivel educativo del trabajador y sus motivaciones intrínsecas, además de una serie de variables de control que controlan por el sector en el que se encuentra el trabajador. Los resultados son similares si se utilizan modelos de regresión no lineal como probit o logit.

b/ La regresión se calcula sólo con los trabajadores masculinos.

c/ Ciudades: La Paz, Bogotá, Quito y Montevideo.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

48. Los trabajadores se clasificaron como de motivaciones intrínsecas bajas, medias o altas, según si el índice arroja un valor menor a una desviación estándar por debajo de la media, una desviación estándar alrededor de la media, o mayor que una desviación estándar por encima de la media, respectivamente.

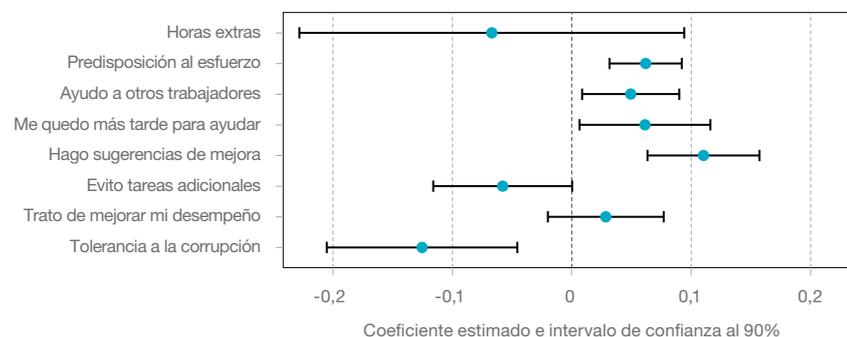
El 16% de los empleados públicos con educación superior están insatisfechos con su retribución salarial, comparado con el 12% en el sector privado. Esto podría traducirse en un bajo nivel de esfuerzo, en un entorno laboral deficiente o incluso dar lugar a prácticas de corrupción.

REMUNERACIONES SALARIALES E INCENTIVOS PARA UN MEJOR DESEMPEÑO

La relativamente baja compensación salarial que el sector público ofrece a los trabajadores más calificados no solamente podría traducirse en un problema para la atracción y retención de talento, sino también ofrecer pocos incentivos para un mejor desempeño. Los datos de la Encuesta CAF 2014, en efecto, sugieren que los trabajadores más educados del sector público están más insatisfechos con la retribución salarial que los trabajadores con similares características en el sector privado. En particular, el 16% de los trabajadores con educación superior completa del sector público dicen estar un poco o totalmente insatisfechos con su retribución salarial, comparado con el 12% en el sector privado⁴⁹. En cambio, no se observan diferencias entre los trabajadores con educación secundaria o menor.

La insatisfacción con la retribución salarial podría traducirse en un bajo nivel de esfuerzo, en un entorno laboral deficiente o incluso dar lugar a prácticas de corrupción. Di Tella y Schargrotsky (2003) estudiaron el potencial del nivel de salarios públicos como instrumento para reducir la corrupción en el marco de una política anti corrupción llevada a cabo en el sector salud por el gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, y encontraron que la mejora salarial puede ser efectiva como mecanismo para disuadir prácticas corruptas, particularmente cuando viene acompañada de mecanismos de monitoreo que aumenten la percepción de castigo.

Gráfico 2.14 Relación entre la satisfacción con la remuneración y diversos indicadores de desempeño en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta el coeficiente y el intervalo de confianza al 90% de la satisfacción con las promociones (medida en una escala 1-5 con 5 indicando que la persona está muy satisfecha) en diferentes regresiones estimadas mediante mínimos cuadrados ordinarios. La variable dependiente para las diversas regresiones se refleja a la izquierda del gráfico. Se controló por la ciudad, el sector económico, el sexo, el nivel educativo, la satisfacción general con el trabajo, entre otras características del individuo.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

49. Es importante notar que esta comparación está sesgada hacia abajo por el hecho de que el sector público podría tener problemas de retención en esta categoría de trabajadores (por ejemplo, si los trabajadores insatisfechos con la retribución salarial abandonan el sector público).

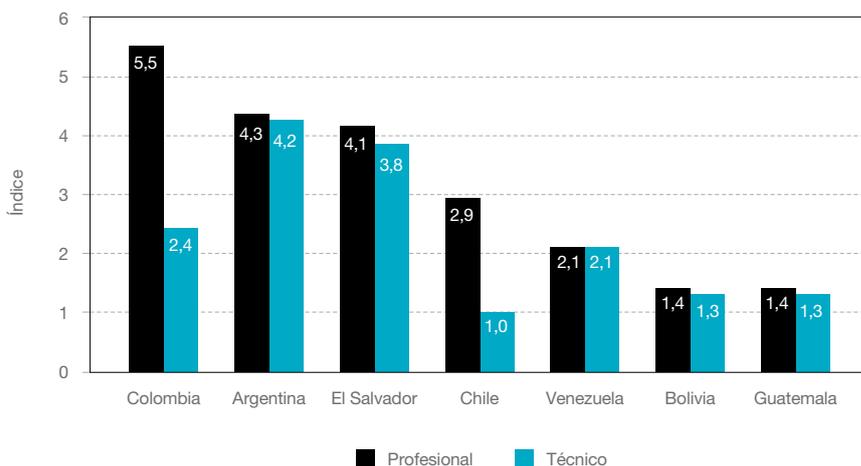
Los datos de la Encuesta CAF 2014 confirman que la satisfacción con la remuneración importa. Los trabajadores que están más satisfechos con la remuneración, muestran una mayor predisposición al esfuerzo, una menor tolerancia por la corrupción, y una menor tendencia a creer que hay otros empleos más interesantes en los que podría trabajar. También muestran una mayor disposición a quedarse después de hora para terminar tareas pendientes, aunque esta asociación no es estadísticamente significativa (Gráfico 2.14).

Además de atraer a los trabajadores con un buen *mix* de calificaciones y motivaciones, el sector público debería poder retenerlos en el tiempo.

PERSPECTIVAS DE CARRERA Y CALIDAD DE LA BUROCRACIA

Además de atraer a los trabajadores con un buen *mix* de calificaciones y motivaciones, el sector público debería poder retenerlos en el tiempo. Un instrumento posible para lograrlo es contar con una estructura salarial lo suficientemente empinada como para compensar a los trabajadores a medida que van acumulando experiencia y conocimiento en el cargo. Una estructura salarial demasiado plana puede hacer difícil retener a los trabajadores más talentosos.

Gráfico 2.15 Índices de compresión salarial en el sector público para varios países de América Latina^{a/ b/}



a/ El índice se calcula como el cociente entre el salario básico de la categoría más alta y más baja del escalafón salarial. Las fuentes de información en cada país son las siguientes. Argentina: Sistema Nacional de Empleo Público, Decreto 2098/2008 (Vigente desde agosto de 2014); Costa Rica: Dirección General de Servicio Civil, Escala de Sueldos de la Administración Pública (Convenio vigente desde julio de 2014); Guatemala: Acuerdo Gubernativo 543-2013, Ministerio de Finanzas Públicas (Convenio vigente desde enero de 2014); Venezuela: Gaceta Oficial N° 40.542 (Convenio vigente desde diciembre de 2014); Colombia: Decreto 195, Departamento de Administración de la Función Pública (Convenio vigente desde enero de 2014); Perú: Ministerio del trabajo y promoción del empleo. Informe de Transparencia de Diciembre 2014; Uruguay: Organización Nacional del servicio Civil, Enero de 2014; Bolivia: Decreto Supremo N° 1989 (Vigente desde mayo de 2014); Chile: Escala de Remuneraciones. Gobierno Transparente Ley N° 20.285 sobre Acceso a la Información Pública; El Salvador: Ley de Acceso a la Información Pública. Ministerio de Hacienda. Listado de remuneraciones mensuales por Ley de Salario y Contratos, al 31 de diciembre de 2014.

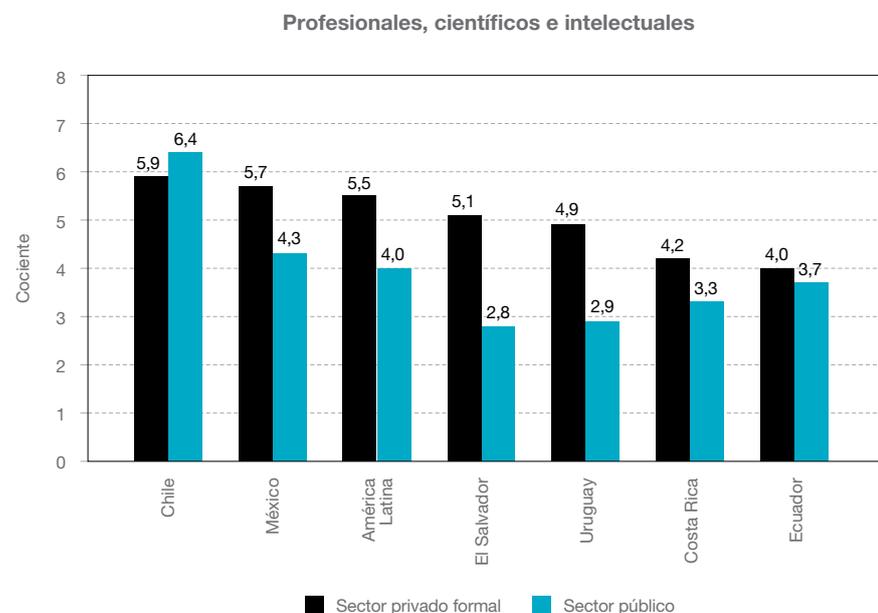
b/ En el caso de Argentina, la categoría "técnico" también incluye a científicos.

Fuente: elaboración propia con datos oficiales de cada país.

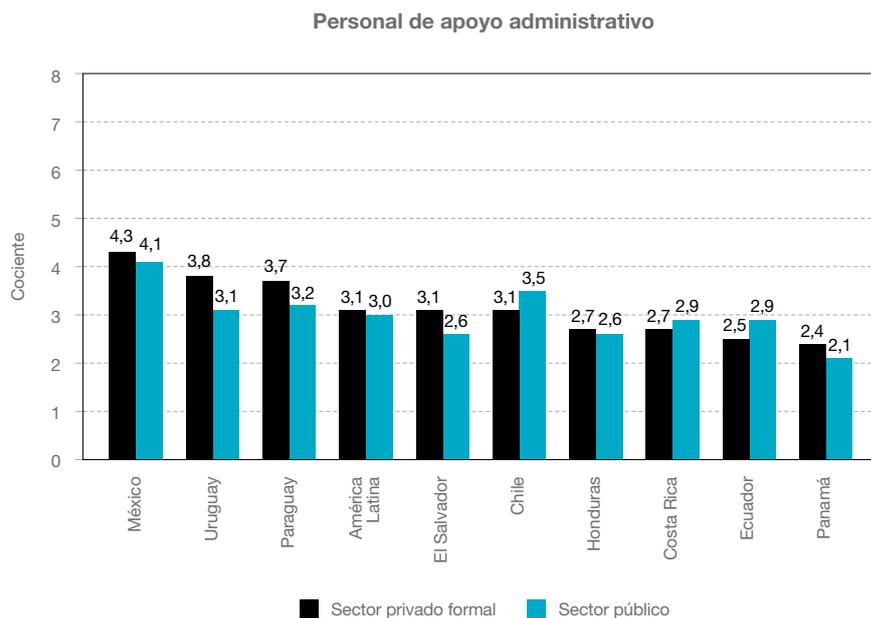
¿Cómo es la estructura salarial en el sector público de América Latina? El Gráfico 2.15 (ver p. 85) muestra un primer indicio: el ratio de compresión salarial en varios países de la región, es decir, el cociente entre el salario base de las categorías más alta y más baja del escalafón. Para los trabajadores profesionales, Colombia es el país con mayor ratio (5,5), seguido de Argentina (4,3), El Salvador (4,1) y Chile (2,9). Para el personal técnico, Argentina tiene el mayor ratio (4,2), seguido de El Salvador (3,8), Colombia (2,4) y Venezuela (2,1).

Pero este indicador por sí solo no permite determinar si la estructura salarial del sector público es demasiado plana; para eso es necesario compararla con la del sector privado. El Gráfico 2.16 presenta el cociente entre el salario promedio del percentil 90 y el percentil 10 de la distribución de salarios en los sectores público y privado formal, para dos grupos de trabajadores: profesionales, intelectuales y técnicos, por un lado, y personal de apoyo administrativo, por el otro. En el primer grupo, ese cociente es 4,0 en el sector público y 5,5 en el sector privado formal para el promedio de países de América Latina para los cuales se tienen datos. Y es menor en el sector público que en el sector privado formal en casi todos los países analizados (la excepción es Chile). En el segundo grupo de trabajadores, en cambio, el cociente es menor que en el primer grupo, y casi el mismo en los sectores público y privado formal: 3,0 y 3,1, respectivamente. Es decir, la estructura salarial es más plana en el sector público que en el sector privado, particularmente para los trabajadores más calificados, lo que podría derivar en problemas tanto para reclutarlos como para retenerlos.

Gráfico 2.16 Cociente entre los percentiles 90 y 10 de la distribución salarial según subsector en varios países de América Latina



Continúa >



Fuente: elaboración propia con datos de SEDLAC (CEDLAS y Banco Mundial).

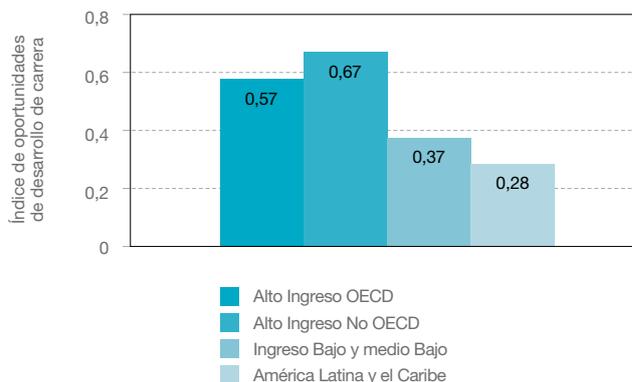
Además, para que una estructura salarial efectivamente implique perspectivas de carrera, debe existir un sistema de ascensos y promociones lo suficientemente flexible y basado en el mérito, que incentive el esfuerzo y favorezca la selección de los más talentosos. Según datos de la Encuesta CAF 2014, los sistemas de ascensos y promociones de los sectores públicos de la región son efectivamente bastante flexibles: el 37% de los empleados públicos de las principales ciudades de la región reportan haber sido promovidos al menos una vez durante los últimos 5 años, comparado con solo el 30% de los trabajadores del sector privado formal.

¿Es igualmente utilizado el criterio de mérito en ambos sectores? Desafortunadamente, no parece ser el caso. Entre los trabajadores del sector público con 10 o más años de antigüedad, el 41% está de acuerdo con que “cumplir con todas sus responsabilidades no aumenta sus probabilidades de promoción” (comparado con solo el 30% en el sector privado), y el 35% está de acuerdo con que “trabajar duro no es reconocido por su superior inmediato” (comparado con 28% en el sector privado).

Evans y Rauch (1999, 2000) elaboraron un índice de desarrollo de carrera compuesto por cinco indicadores que reflejan la medida en que los cargos de alto rango son accesibles para los funcionarios de carrera. Según este indicador, América Latina está rezagada: ofrece menos oportunidades de carrera para los funcionarios públicos que los países de ingreso alto (pertenecientes a la OECD o no), e incluso que los países de ingreso bajo (Gráfico 2.17, p. 88).

Estos resultados son compatibles con la hipótesis de que los trabajadores que más valoran el desarrollo de carrera y la remuneración salarial abandonan el sector público después de un cierto tiempo.

Gráfico 2.17 Indicadores de calidad de la burocracia. Promedio 2000-2013^{a/}



a/ El gráfico reporta el promedio del índice de oportunidades de desarrollo de carrera para diversos grupos de países. Este índice es el resultado del promedio ponderado de 5 preguntas y toma valores en el intervalo [0,1] donde un mayor puntaje implica que la carrera en la institución es un factor más relevante en la asignación de cargos en los niveles superiores de la organización.

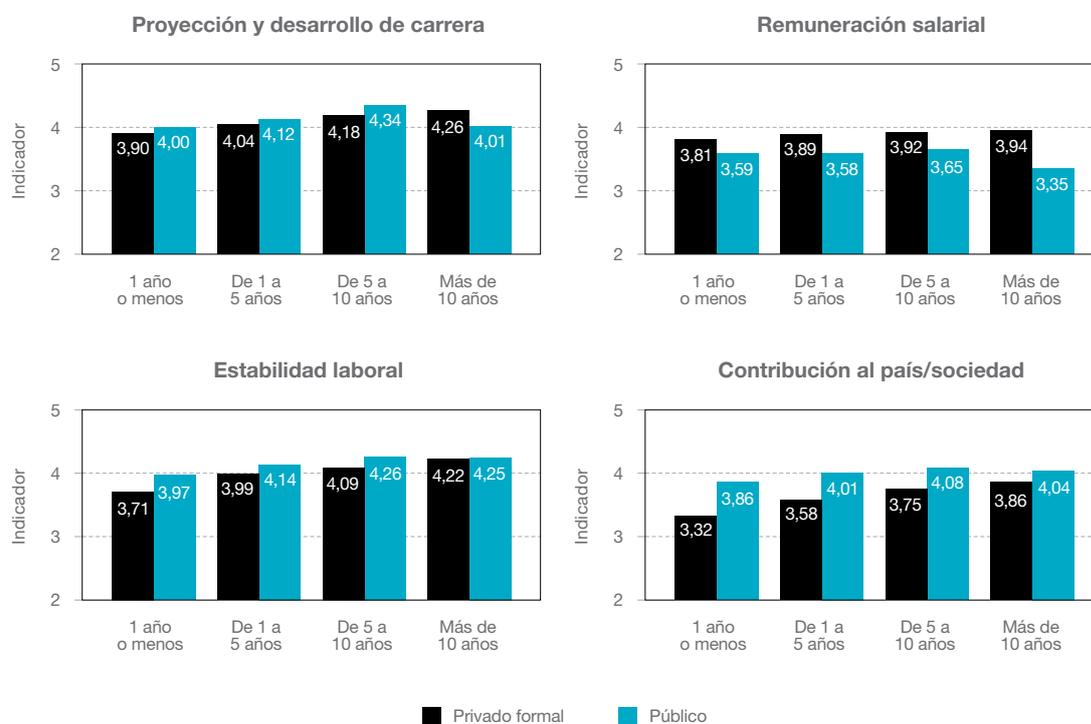
Fuente: elaboración propia con datos de Teorell *et al.* (2015).

Si el sector público no ofrece buenas posibilidades de desarrollo de carrera, se debería observar que los trabajadores que ingresan en un cargo público con altas expectativas de crecimiento profesional, abandonan paulatinamente sus cargos a medida que estas expectativas no se satisfacen en la realidad. Lo mismo ocurriría con los trabajadores que ingresan motivados por la remuneración salarial; en la medida en que la evolución de salarios deja de satisfacer sus expectativas deberían estar menos dispuestos a continuar en el sector público. Estas hipótesis pueden evaluarse a la luz de una pregunta de la Encuesta CAF sobre la importancia de distintas razones para ingresar en el cargo actual y comparando cohortes de trabajadores con distinta antigüedad. En particular, se preguntó a los trabajadores el grado de acuerdo o desacuerdo con distintos motivos para optar por el trabajo actual, tales como el desarrollo de carrera o la remuneración salarial. Las respuestas se clasifican en una escala que va de 1 (totalmente en desacuerdo) a 5 (totalmente de acuerdo). El Gráfico 2.18 muestra los promedios para cuatro motivaciones —proyección y desarrollo de carrera, remuneración salarial, estabilidad laboral y contribución al país o a la sociedad— en función de la antigüedad del trabajador y el sector en que se encuentra.

Los resultados son compatibles con la hipótesis de que los trabajadores que más valoran el desarrollo de carrera y la remuneración salarial abandonan el sector público después de un cierto tiempo. En particular, cuando tienen una antigüedad igual o mayor a 10 años, los trabajadores del sector público están menos de acuerdo que los trabajadores de menor antigüedad con que la posibilidad de hacer carrera o la remuneración salarial hayan sido una razón importante para tomar su puesto. Esto no ocurre con los trabajadores del sector privado, ni con los trabajadores del sector público con respecto a otras motivaciones para tomar

su puesto, como la estabilidad laboral o la posibilidad de hacer una contribución al país o a la sociedad.

Gráfico 2.18 Motivos para ingresar al empleo actual según antigüedad en el cargo en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ Se muestra un indicador que varía entre 1 y 5, donde 1 significa "totalmente en desacuerdo" y 5 "totalmente de acuerdo", elaborado sobre la base de la respuesta del trabajador a la pregunta sobre su grado de acuerdo sobre la importancia de un determinado motivo para ingresar a su cargo actual. Mientras más alto es el valor del indicador, más de acuerdo está el trabajador con que ese motivo fue importante en su decisión. La muestra se restringe a los trabajadores con educación superior completa.

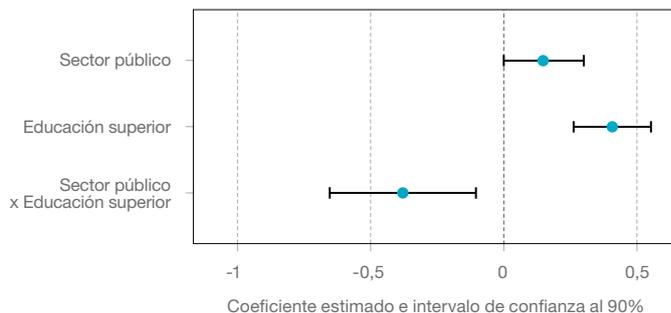
b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

La relativa compresión salarial dentro del sector público y la manera relativamente menos basada en el mérito de gestionar el desarrollo de carrera también puede traducirse en una menor satisfacción con respecto a las promociones y los ascensos. El Gráfico 2.19 (ver p. 90) muestra los resultados de un ejercicio estadístico donde se compara la satisfacción con la promoción entre trabajadores públicos y privados con y sin educación superior completa. Como se observa, los trabajadores del sector público sin educación superior están más satisfechos con la promoción que sus pares del sector privado. Sin embargo, el coeficiente de la interacción muestra que los trabajadores con educación superior están relativamente menos satisfechos con la promoción en el sector público respecto del privado.

La relativa compresión salarial dentro del sector público y la manera relativamente menos basada en el mérito de gestionar el desarrollo de carrera genera una menor satisfacción con respecto a las promociones y los ascensos, que se traduce en un desincentivo al esfuerzo.

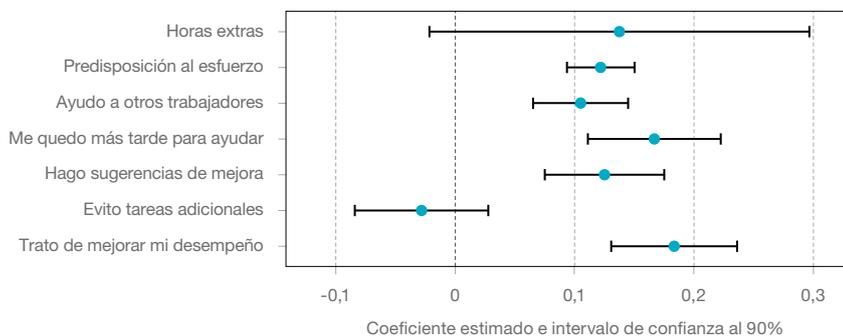
Gráfico 2.19 Diferencia Público-Privado en el nivel de satisfacción con la promoción y el ascenso según educación en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes e intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios en una regresión donde la satisfacción con la promoción y los ascensos es la variable dependiente, la cual está registrada en una escala del 1 al 5, donde 5 representa muy satisfecho. Se incluyen entre las variables independientes un indicador de que el trabajador pertenece al sector público, un indicador de que posee educación superior y la interacción entre ambos. Se controló por sexo, edad y ciudad de residencia del individuo.
 b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Gráfico 2.20 Relación entre la satisfacción con las promociones y diversos indicadores de desempeño en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes e intervalos de confianza al 90% de distintas regresiones estimadas por mínimos cuadrados ordinarios, en las que las variables dependientes (mostradas a la izquierda del gráfico) son diversos indicadores de esfuerzo y la variable independiente refleja la satisfacción del trabajador con las promociones y ascensos. Esta última es un índice con valores entre 1 (nada satisfecho) y 5 (muy satisfecho). En las diferentes regresiones se controló por la ciudad, el sector económico, el sexo, el nivel educativo y la satisfacción general con el trabajo entre otras características del trabajador.
 b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

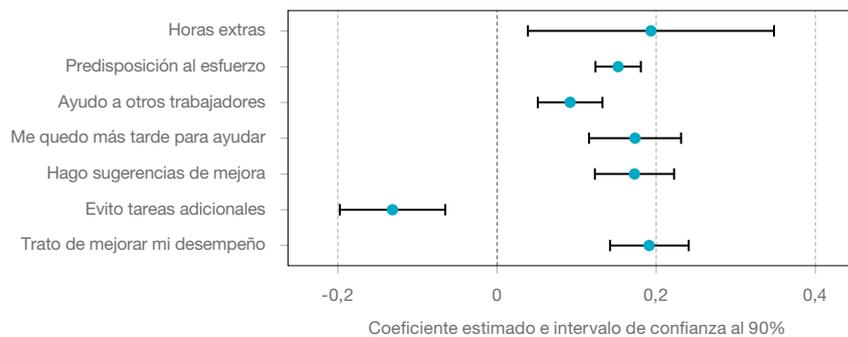
Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

La relativa insatisfacción con el desarrollo de carrera en los trabajadores educados dentro del sector público no solo puede conllevar problemas de retención, sino también, de motivación. El Gráfico 2.20 muestra el grado de asociación entre la

satisfacción con las promociones y los ascensos y diferentes medidas de desempeño. En general, los trabajadores más satisfechos con el esquema de promoción y ascenso muestran mayor predisposición al esfuerzo, están más dispuestos a ayudar a otros trabajadores, dar sugerencias para mejoras organizacionales, capacitarse y quedarse hasta tarde si es necesario.

Por último, el Gráfico 2.21 sugiere que es más probable que los trabajadores que ingresaron al empleo actual motivados por las posibilidades de proyección y desarrollo de carrera trabajen horas extras y muestren mayor predisposición al esfuerzo, tanto en el índice agregado como en cada uno de sus componentes. Desafortunadamente, (como se vio en el Gráfico 2.18) esos trabajadores parecen abandonar el sector público en la medida en que, con el paso del tiempo, esas aspiraciones no se satisfacen.

Gráfico 2.21 Relación entre la valoración de las promociones y diversos indicadores de desempeño en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes e intervalos de confianza al 90% de distintas regresiones estimadas por mínimos cuadrados ordinarios, en las que las variables dependientes (mostradas a la izquierda del gráfico) son diversos indicadores de esfuerzo y la variable independiente refleja la valoración que el individuo asigna a las promociones y ascensos para obtener su trabajo actual. Esta última se construye a partir de una pregunta en la que el individuo debe responder qué tan de acuerdo está con que la proyección y el desarrollo profesional fueron una motivación para ingresar al empleo actual y varía entre 1 (muy en desacuerdo) y 5 (muy de acuerdo). En las diferentes regresiones se controló por la ciudad, el sector económico, el sexo, el nivel educativo y la satisfacción general con el trabajo entre otras características del trabajador.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

¿Mejorar la burocracia con Pagos por Desempeño?

Incorporar pagos por desempeño (PxD) puede mejorar el funcionamiento de las organizaciones por diferentes canales. Primero, un contrato que ata parte del salario al cumplimiento de ciertos objetivos puede desalentar a quienes tienen menor

Incorporar pagos por desempeño (PxD) puede desalentar a quienes tienen menor probabilidad de cumplir los objetivos. Además, pueden incentivar el esfuerzo siempre que los trabajadores perciban una conexión entre esfuerzo y resultados. Es decir, estos esquemas pueden atraer mejores trabajadores y alinear sus incentivos con los del principal, atenuando el problema de riesgo moral.

probabilidad de cumplirlos. Segundo, los pagos por desempeño pueden incentivar el esfuerzo siempre que los trabajadores perciban una conexión entre esfuerzo y resultados. Es decir, estos esquemas pueden matar dos pájaros de un tiro: atraer mejores trabajadores y alinear sus incentivos con los del principal, atenuando el problema de riesgo moral⁵⁰.

¿Es realmente así? Lazear (2000), por ejemplo, encuentra evidencia a favor de estos mecanismos en el caso de “*Safelite Glass*”, una empresa de vidrios para vehículos. Entre 1994 y 1995 la compañía cambió el método de compensación de los trabajadores migrando de salario por hora a salario por producto (*piece-rate pay*). Ese cambio produjo un incremento de 44% en el nivel de producto por trabajador. Alrededor de la mitad se corresponde con la mejora de incentivos, pero también existe evidencia de selección: se contrataron trabajadores más productivos y renunciaron los menos productivos.

Pero este contexto es muy particular. Primero, hay un objetivo claro y el desempeño es fácil de medir: más instalaciones de vidrios, mejor desempeño. Segundo, existe una relación fuerte entre el esfuerzo no observable del trabajador y el número de instalaciones que realiza. Estas condiciones no siempre están presentes en otras situaciones laborales, especialmente en el caso de los servidores públicos. ¿Qué tan aplicables son los PxD en el contexto del empleo público? ¿Cuáles son sus riesgos?

Uno de los riesgos más estudiados se origina en la naturaleza “multitareas” de muchas ocupaciones (Holmstrom y Milgrom 1991). Si la evaluación de resultados se vincula a solo algunas tareas, quizás por dificultades de medición, el trabajador puede desviar esfuerzos a estas tareas en detrimento de otras. Más aún, como veremos más adelante, el inadecuado diseño del esquema puede incentivar a los trabajadores a llevar a cabo algunas prácticas no deseadas. Así, la implementación de un esquema de PxD puede atentar contra los objetivos globales de la organización.

Otro riesgo deriva de la existencia de múltiples principales (Bernheim y Whinston, 1986). Como la burocracia es una cadena de relaciones agente-principal, el burócrata de primera línea puede percibir diferentes estímulos de diferentes principales, desde su jefe inmediato hasta el ciudadano, pasando por jefes superiores, no siempre en la misma dirección.

También hay riesgos de implementación: la aplicación debe ser justa, transparente e imparcial. Para eso, se necesita contar con mecanismos de monitoreo y medición de resultados, los cuales en sí mismos tienen complicaciones. De nada vale que el supervisor evalúe favorablemente a trabajadores por situaciones que trascienden su desempeño, por ejemplo por amiguismo; al contrario, ello podría desviar esfuerzos hacia objetivos no deseados, como ganarse el favoritismo del supervisor.

50. La presencia de estos mecanismos puede además motivar a los trabajadores a participar en programas de entrenamiento a fin de mejorar sus competencias e incrementar su posibilidad de lograr con éxito los objetivos propuestos. Adicionalmente, puede inducir a las organizaciones a reflexionar sobre sus objetivos estratégicos y a adoptar una cultura de medición y evaluación.

Otro riesgo, de especial relevancia para el sector público, se refiere a la forma como se complementan aspectos compensatorios con valoraciones intrínsecas como elementos motivadores del trabajo. Al respecto, los esquemas PxD podrían tener dos tipos de efectos. Primero, con respecto a la selección, podrían atraer o repeler a trabajadores intrínsecamente motivados por el empleo público. Segundo, con respecto a los incentivos, podrían desvirtuar la naturaleza de actividades asociadas con motivaciones intrínsecas, y en consecuencia, reducir el esfuerzo (ver Besley y Ghatak, 2005 y Bénabou y Tirole, 2006)⁵¹.

Las motivaciones pro sociales y por el servicio público, la predisposición al esfuerzo, la inteligencia, y la tolerancia al riesgo están positivamente correlacionadas con la preferencia por esquemas de pagos según el desempeño individual.

UN ANÁLISIS DE LA ENCUESTA CAF

¿Quiénes prefieren empleos con esquemas de PxD? ¿Qué tipo de organizaciones son más propensas a implementarlos? ¿Y cómo es el nivel de salarios cuando existen? Tres ejercicios basados en los datos de la Encuesta CAF ayudan a responder estas preguntas.

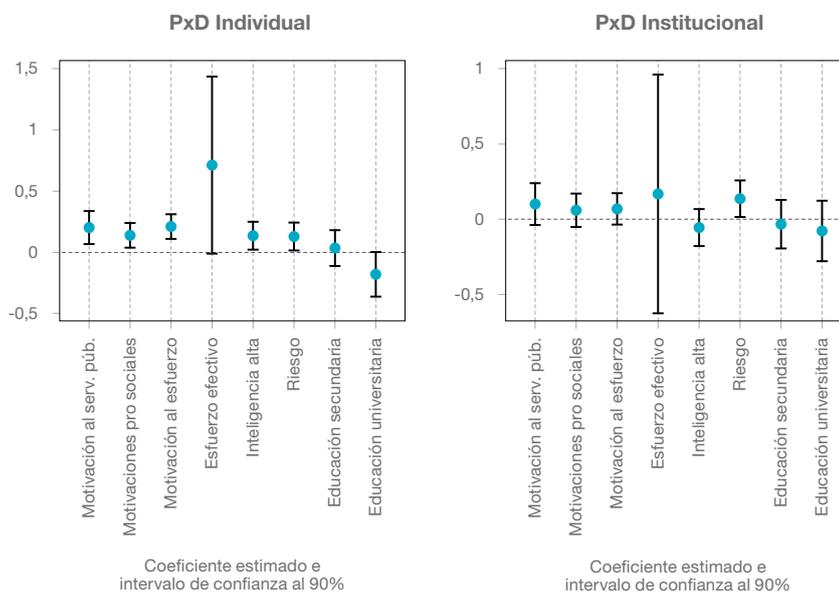
Primero, se realizó un análisis estadístico a fin de explorar la asociación entre algunas características de las personas y sus preferencias por este tipo de esquemas, medidas a partir de la respuesta a la siguiente pregunta: *¿Qué tan de acuerdo está usted con que parte de su salario debería pagarse de acuerdo al desempeño de cada empleado (al desempeño de su institución)?* (Escala del 1 al 5). Dentro de las características analizadas se incluyen edad, género, antigüedad en el empleo, educación, tolerancia al riesgo, motivación por lo social y predisposición al esfuerzo⁵². También se incorporan como controles algunas características del empleo tales como sector de actividad económica, tamaño de la firma y si el empleo era público. El Gráfico 2.22 (ver p. 94) presenta los resultados del ejercicio.

Se encontró que las motivaciones pro sociales y por el servicio público, la predisposición al esfuerzo, la inteligencia, y la tolerancia al riesgo están positivamente correlacionadas con la preferencia por esquemas de pagos según el desempeño individual (panel izquierdo). De estos atributos, solo la tolerancia al riesgo se vinculó positivamente con las preferencias por pagos según el desempeño institucional (panel derecho). No se encontró una asociación estadísticamente significativa entre las preferencias de pagos por desempeño (individual o institucional) y el nivel educativo, o el género (este último no se incluye en el gráfico).

51. La evidencia sobre este riesgo en particular es mixta. Por un lado, Gneezy y Rustichini (2000a) encuentran que introducir incentivos monetarios en programas de recaudación de donaciones por niños en colegios reduce el monto recaudado. De manera similar, Titmuss (1970) encuentra que pagar a los donantes de sangre puede reducir la donación. Y Gneezy y Rustichini (2000b) encuentran que imponer penalidades a los padres que llegan tarde a retirar a sus hijos, se traduce en mayores retrasos. Pero estos contextos son distintos a los de la administración pública y por lo tanto los resultados no son necesariamente trasladables. Por otro lado, Ashraf *et al.* (2014b) encuentran que introducir incentivos (monetarios y no monetarios) en un programa de ventas de preservativos para promover la prevención del VIH, tuvo un mayor impacto en los agentes motivados socialmente.

52. El Apéndice de este capítulo describe la construcción de algunas de estas variables.

Gráfico 2.22 Relación entre la aceptación de pagos por desempeño y diferentes características del individuo en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ Los gráficos reportan los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente es la respuesta en una escala 1-5 a las afirmaciones: Parte del salario debería pagarse de acuerdo al desempeño de cada empleado (al desempeño de la institución). La variable inteligencia alta es una variable binaria que toma el valor 1 si la persona se encuentra sobre la mediana del índice de inteligencia calculado y 0 en otro caso. Se controló por ciudad, tamaño de firma, sector de la economía, así como el género, la edad del individuo y su antigüedad en el empleo actual.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Segundo, al analizar la pregunta *¿En su trabajo recibe bonos por productividad o metas individuales/institucionales?* se encontró que el sector público es menos propenso a tener esquemas de PxD mientras que las empresas grandes (con más de 20 trabajadores) son más propensas.

Finalmente, se evaluó si los esquemas PxD implican en América Latina una prima salarial, como encontraron, por ejemplo, Bryson *et al.* (2014) para el caso de Gran Bretaña. Ciertamente, al descontar los efectos vinculados a la ciudad y al sector económico, se encontró que los empleos que incluyen esquemas de PxD están asociados a salarios 16% más altos en el caso de PxD de tipo individual y 21,5% más altos en el caso de PxD de tipo institucional (ver columnas [1] y [3] de Cuadro 2.3). Ahora bien, esa diferencia podía responder a diversos factores⁵³.

53. En teoría, los esquemas PxD pueden conllevar salarios mayores por varias razones. Primero, atraen a personas más hábiles, con una mayor "outside option", para quienes satisfacer la condición de participación requerirá salarios mayores. Segundo, incrementan el esfuerzo del trabajador. Tercero, el premio salarial podría explicarse por el efecto "tamaño de la empresa", ya que las firmas más grandes en general pagan salarios mayores y tienen una mayor propensión a emplear esquemas de PxD, por ejemplo porque el diseño y la implementación de estos esquemas involucran costos fijos que son más fácilmente cubiertos por empresas grandes. Y por último, el mayor salario promedio podría explicarse por la necesidad de compensar a las personas con aversión al riesgo por la mayor volatilidad de su ingreso.

Por ello, se estimó esta prima controlando además por el tamaño de la empresa y una serie de características del individuo tales como inteligencia, predisposición al esfuerzo, educación, motivaciones y nivel de tolerancia al riesgo. La brecha cae en 3,3 p.p. (alrededor de 20%) para los esquemas de pago individual y en 8,3 p.p. (alrededor de 39%) para los esquemas según desempeño institucional. Sin embargo, en ambos casos se mantiene una prima estadísticamente significativa que bien puede asociarse a otros factores de la firma y del individuo no captados en la estimación o a una compensación por la dispersión salarial.

Cuadro 2.3 Premio salarial en empleos con pagos por desempeño en ciudades de América Latina (2014)^{a/}

Variable	Bono Individual		Bono Institucional	
	[1]	[2]	[3]	[4]
Brecha del empleo con PxD	0,1599***	0,1270***	0,2155***	0,1324***
Controles sector y ciudad	Sí	Sí	Sí	Sí
Controles de Individuo y firma	No	Sí	No	Sí
Observaciones	1.158	1.158	1.151	1.151

a/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.
 *** denota diferencias significativas al 1%.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

PXD EN EL SECTOR PÚBLICO ¿FUNCIONAN?

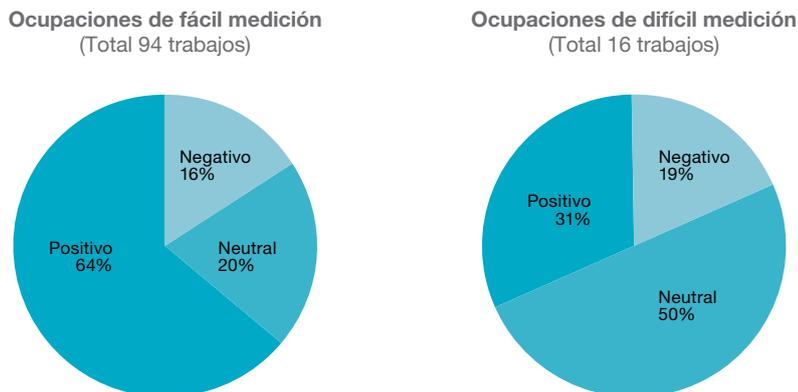
Hasnain *et al.* (2012) revisan la literatura empírica sobre pagos por desempeño con foco en su impacto sobre algunas medidas de desempeño⁵⁴. Distinguen entre las ocupaciones que son de “relativamente fácil medición” y las que son de “difícil medición”⁵⁵. Como ejemplo de ocupaciones de relativamente fácil medición se pueden citar el trabajo de los docentes, los prestadores de servicios de salud y los funcionarios encargados de realizar auditorías impositivas; mientras que en las ocupaciones de difícil medición se pueden destacar las funciones gerenciales o administrativas. Entre estos dos grupos, Hasnain y sus coautores revisan 110 investigaciones: 94 se refieren a trabajos de relativamente fácil medición, 23 corresponden a aplicaciones del esquema en países en desarrollo, y 19 corresponden a experimentos aleatorios. En general, ofrecen una visión optimista sobre estos esquemas, aunque debe ser interpretada con cautela (Gráfico 2.23, p. 96).

54. Existen otras revisiones; sin embargo, este trabajo tiene algunas características que lo hacen especialmente útil dentro del contexto de este capítulo. En primer lugar, tiene un foco en ocupaciones y sectores de especial relevancia para la administración pública. Por otra parte, permite diferenciar si las evaluaciones corresponden a países desarrollados o en desarrollo, típicamente operando bajo burocracias disfuncionales. Finalmente, el estudio no solo clasifica los trabajos de acuerdo a su enfoque empírico (observacional, experimentales de campo y experimentales de laboratorio) y calidad metodológica (con base en validez externa e interna) sino también, según algunas características de la ocupación. En su gran mayoría, los estudios se enfocan en el canal de incentivos más que en el canal de selección.

55. Los autores emplean la clasificación de empleos de Wilson (1989). Los términos correspondientes en inglés son “craft jobs” para los de relativamente fácil medición y “cope jobs” para los de difícil medición.

La efectividad de los PxD depende, en primera instancia, de que se apliquen en un contexto apropiado.

Gráfico 2.23 Eficacia de los esquemas de pago por desempeño



Fuente: elaboración propia con base en Hasnain *et al.* (2012).

El 60% de los 110 estudios revisados aportan evidencia a favor de los PxD. Más aun, al considerar solo los 68 estudios clasificados como de mayor calidad metodológica, el 70% arroja un resultado positivo. Sin embargo, estos resultados favorables están explicados fundamentalmente por las ocupaciones de relativamente fácil medición, que son la mayoría y en las que la tasa de resultados favorables es de 64%. En el caso de ocupaciones de difícil medición, no hay suficiente disponibilidad de estudios, especialmente estudios de calidad, como para extraer conclusiones sobre la efectividad de los PxD, menos aún en países en desarrollo.

La efectividad de los PxD depende, en primera instancia, de que se apliquen en un contexto apropiado. Hasnain y sus coautores sugieren que las características de la ocupación son críticas y que tienen más probabilidad de éxito en sectores como la administración tributaria, la educación, y la salud. Un ejemplo concreto de un esquema exitoso en el sector educativo puede encontrarse en el Recuadro 2.4.

Recuadro 2.4 Pago por desempeño y ausentismo de trabajadores públicos

El ausentismo es una posible manifestación de un bajo nivel de esfuerzo. Lamentablemente, es muy común entre los trabajadores de la educación y de la salud en los países en desarrollo. En Perú, por ejemplo, Chaudhury *et al.* (2006) documentan una tasa de ausentismo de 11% entre los docentes y de 25% entre los trabajadores de la salud; y en Ecuador, la tasa de ausentismo en el sector de la educación es 14%.

Afortunadamente, sistemas de monitoreo combinados con incentivos monetarios pueden reducir el ausentismo. Duflo y Hanna (2005) realizaron una de las primeras evaluaciones de este tipo de mecanismos para el caso de docentes en las áreas rurales de Udaipur, India. Las autoras dise-

ñaron una intervención de naturaleza experimental, que consistió en darle a cada docente de un grupo de colegios seleccionados al azar una cámara para que cada día tomara dos fotografías de sí mismo y de los alumnos, una al principio y otra al final de la jornada. La remuneración de los docentes en estos colegios estaba supeditada a los días efectivamente trabajados al mes y variaba entre 500 y 1.300 rupias. En los colegios de control, la remuneración era de 1.000 rupias y no se aplicaba el mecanismo de monitoreo basado en cámaras. En los colegios tratados, la tasa de ausentismo bajó de 36% a 18%. Más aún, la remuneración promedio en ambos tipos de colegio resultó similar, por lo que las ganancias en asistencia solo tuvieron como costo adicional el costo de las cámaras y los costos administrativos. El mecanismo resultó ser efectivo, económico y trasladable a otros centros educativos.

Fuente: elaboración propia con base en Duflo y Hanna (2005) y Chaudhury *et al.* (2006).

Dos consideraciones son necesarias a la hora de juzgar la conveniencia de este tipo de esquemas. Primero, se deben contrastar los beneficios de su implementación con sus costos, incluyendo los costos de diseño, monitoreo y relevamiento de información, así como los costos salariales asociados a la compensación de la incertidumbre de los pagos. Más aún, también es importante considerar costos sociales vinculados a algunos resultados no-intencionados: por ejemplo, en el ámbito de la educación, si a los docentes se les paga por el resultado de sus alumnos en un test de matemáticas, podrían concentrar su esfuerzo en este objetivo y descuidar otros.

Segundo, se debe considerar la generalización del impacto. Siguiendo con el ejemplo del ámbito educativo, al final del día el interés de un esquema de PxD es mejorar el capital humano del estudiante, el cual no es observable directamente y cuya medición se basa en un instrumento concreto pero imperfecto como un test de matemáticas. En este ejemplo, hay generalización del impacto si existen mejoras efectivas en sus habilidades matemáticas y no solo mejoras en el conjunto específico de preguntas del examen, por ejemplo debido a *coaching*⁵⁶ o incluso a trampas (por ejemplo, cambio de respuestas o de notas). Una forma de evaluar la generalización es tener un instrumento de medición alternativo B separado del instrumento A sobre el cual se ejecutan los pagos o castigos por desempeño. Se argumentaría que los efectos son generalizables si las mejoras obtenidas según el instrumento de medición A, también se observan con el instrumento de medición B. Sobre la generalización en el ámbito de la educación Neal (2011) documenta algunos estudios que sugieren que los esquemas de PxD suelen generar ganancias medidas mediante el instrumento asociado a los pagos o castigos, y en algunos pero no en todos los casos, estas ganancias reflejan ciertos incrementos en el capital humano de los estudiantes. Es decir, no siempre los efectos encontrados son generalizables.

56. Estrategias docentes para mejorar la nota en un test específico sin que se obtenga una mejora real en el tema de estudio.

PXD Y PREFERENCIA POR EL SECTOR PÚBLICO: EVIDENCIA EXPERIMENTAL CON BASE EN LA ENCUESTA CAF

En su gran mayoría, las evaluaciones de estos esquemas suelen enfocarse en el impacto sobre el desempeño. Sin embargo, es posible que estos esquemas también operen por el canal de la selección, es decir, atrayendo o repeliendo a postulantes con ciertas características. En teoría, es de esperar que estos esquemas atraigan a aquellos con más disposición al esfuerzo y con mayores habilidades y repelan a aquellos con alta aversión al riesgo. Con respecto a su efecto sobre los trabajadores intrínsecamente motivados, el signo de la relación *a priori* es más controversial.

Para evaluar el canal de la selección, se introdujo un experimento en la Encuesta CAF 2014. Se seleccionó aleatoriamente un grupo de hogares encuestados, y se les dio información sobre la mayor presencia de estos esquemas en el sector privado. El experimento se realizó en los hogares de 6 ciudades de la región: Buenos Aires, San Pablo, Lima, Caracas, Ciudad de Panamá y Ciudad de México.

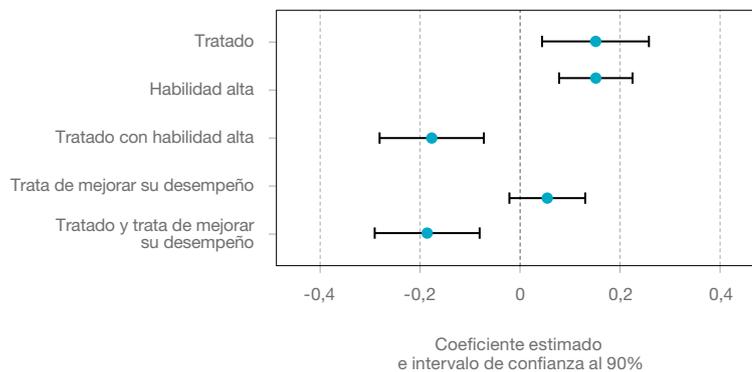
La variable dependiente fue las preferencias por un empleo público medida por la respuesta dicotómica a la siguiente pregunta: *Si en los próximos meses tuviera que buscar trabajo ¿usted preferiría un trabajo en el sector público?* Dada la asignación aleatoria, diferencias entre el grupo de hogares que recibió la información (tratado) y el resto de hogares (control) sería atribuible a la información suministrada⁵⁷.

Además, es de esperar que el tratamiento afecte de distinta manera a distintos agentes según algunas de sus características. Para explorar estos efectos heterogéneos se construyeron variables dicotómicas para motivación por lo social, tolerancia al riesgo, educación, inteligencia y disposición al esfuerzo⁵⁸. El ejercicio estadístico incorpora estas variables dicotómicas y la interacción de éstas con el tratamiento. Los coeficientes vinculados a estas interacciones reflejan la heterogeneidad en la respuesta al tratamiento. El Gráfico 2.24 muestra los resultados para los coeficientes de la variable tratamiento y para los coeficientes de las características en las que se encontró un efecto heterogéneo.

57. Es importante notar que el poder del experimento depende de qué tanto la información sorprenda a quien la recibe. En la medida en que las personas tengan una percepción de baja presencia de pago por desempeño en el sector público, el poder estadístico del experimento será bajo. Esto implicaría una dificultad para identificar efectos relativamente pequeños.

58. A la variable dicotómica sobre educación, se le asignó el valor 1 si el encuestado tenía educación superior. Al resto de las variables se les asignó el valor 1 si el encuestado pertenecía al 50% de mayor índice.

Gráfico 2.24 Pago por desempeño y selección en algunas ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/ c/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde la variable dependiente asume el valor 1 si el trabajador reporta que preferiría buscar un empleo en el sector público y 0 si se inclina por el sector privado. Entre las variables independientes se muestran el indicador de si recibió la información (tratamiento), un indicador si el individuo tiene una habilidad por encima de la mediana (medido a través del índice de habilidades inteligencia cristalizada), si el individuo trata de mejorar su desempeño (medido como aquellos individuos que reportan totalmente de acuerdo con la proposición: “busco capacitarme y realizar otras cosas para mejorar mi desempeño en el trabajo”) y las interacciones de estas variables con el tratamiento. En la regresión se controla por diversas características del individuo como sexo, edad, si es universitario y la ciudad de residencia.

b/ El experimento consistió en un choque de información a un conjunto aleatorio de los encuestados, donde la información proporcionada se refería al hecho de que en el sector privado son más comunes los esquemas de pago por desempeño en relación con el sector público.

c/ Ciudades: Buenos Aires, San Pablo, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

El coeficiente de la variable “tratado” refleja el efecto del tratamiento sobre el grupo integrado por los trabajadores sin educación superior, con baja tolerancia al riesgo, baja preferencia por lo social, baja inteligencia y baja disposición a capacitarse para mejorar. Este coeficiente es positivo y significativo con un valor es 0,15; es decir, la información o tratamiento hace más atractivo el empleo público para este grupo de personas.

¿Hay heterogeneidad en la respuesta a este tratamiento? Para algunas características sí. En particular para aquellas que reflejan la inteligencia, y la disposición a capacitarse y mejorar. En ambos casos se encontró que el coeficiente de la interacción es cercano -0,2, inclusive mayor, en magnitud, que el coeficiente de la variable tratamiento. Esto sugiere que la información desalienta a aquellos pertenecientes al grupo de los más talentosos y de los más dispuestos a capacitarse. No se encontró efecto heterogéneo según la aversión al riesgo ni según el grado de motivación intrínseca. Esto sin embargo podría deberse al bajo poder del experimento. El signo de la interacción con la tolerancia al riesgo va en línea con lo esperado. Por su parte, el vinculado con las motivaciones intrínsecas sugeriría, si acaso, que la presencia de pagos por desempeño atrae a trabajadores con mayor motivación intrínseca, en línea con los resultados presentados en el Gráfico 2.22 (p. 94).

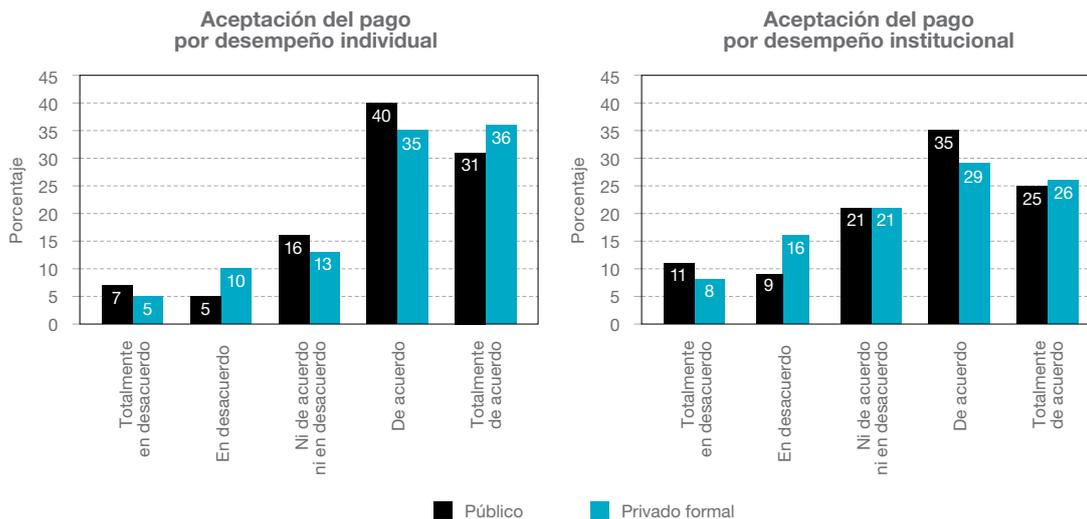
Hay espacio para introducir esquemas de pagos por desempeño en algunos contextos de la administración pública y por esa vía, mejorar la calidad de la burocracia.

UNA GUÍA PARA EL DISEÑO Y LA IMPLEMENTACIÓN DE ESQUEMAS PxD

La evidencia discutida hasta ahora sugiere que hay espacio para introducir esquemas de pagos por desempeño en algunos contextos de la administración pública y por esa vía, mejorar la calidad de la burocracia. Pero el éxito depende críticamente de un buen diseño⁵⁹ y de una implementación apropiada. Inclusive antes de abordar el diseño, conviene reflexionar sobre algunas cuestiones.

Primero, es recomendable un análisis exploratorio de las preferencias del personal con respecto a este tipo de instrumentos. Esto informa sobre su nivel de conocimiento y posibles resistencias, pudiendo sugerir una estrategia informativa. La Encuesta CAF 2014 sugiere una aceptación bastante generalizada de los esquemas PxD (Gráfico 2.25). En particular, el 71% de los trabajadores del sector público están de acuerdo o muy de acuerdo con que parte de su salario se pague según su desempeño individual; y el 55% está de acuerdo o muy de acuerdo con que parte de su salario se pague según el desempeño de su institución.

Gráfico 2.25 Aceptación de esquemas de pago por desempeño en ciudades de América Latina (2014)^{a/ b/}



a/ Los gráficos reportan el porcentaje de personas que responden estar “Totalmente en desacuerdo”, “En desacuerdo”, “Ni de acuerdo ni en desacuerdo”, “De acuerdo” y “Totalmente de acuerdo” con las afirmaciones “Parte del salario debería pagarse de acuerdo al desempeño de cada empleado” y “Parte del salario que pagan las organizaciones o empresas debería pagarse de acuerdo al desempeño de la institución donde trabaja un empleado”.

b/ Ciudades: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

59. No existe un diseño único y universal. En efecto, aquí documentamos una gran heterogeneidad en las características de estos programas. La conveniencia de cierta característica variará de contexto en contexto. No obstante, parecen existir algunos principios que trascienden los contextos, algunos de los cuales son reflejados en este reporte.

Segundo, es importante identificar si las fallas de implementación en un programa se deben a problemas de incentivos, o más bien a algún otro factor como por ejemplo falta de recursos. Por ejemplo, en el contexto de un estudio para evaluar una estrategia de reducción de la evasión en un gobierno local de la región, se verificó una baja tasa de localización de deudores tributarios por parte de los funcionarios del ente recaudador; 4 de cada 10 deudores no pudieron ser localizados. Esta podía deberse a un bajo esfuerzo de los fiscales tributarios, pero también a problemas en las direcciones de los contribuyentes. Se contrató entonces a una consultora con la misión de encontrar a estos contribuyentes a partir de la misma base de datos de direcciones. La consultora redujo a la mitad el número de contribuyentes no encontrados. El análisis sugiere que en este contexto, existen espacios para mejorar la implementación introduciendo un esquema de pagos por desempeño.

EL DISEÑO EN LA PRÁCTICA

Los elementos de diseño de un programa de PxD son variados, como se aprecia en el Cuadro 2.4. ¿Cuáles han sido las opciones adoptadas con más frecuencia? ¿Cuáles han sido algunos de los errores? Para responder estas preguntas se revisaron 74 programas de PxD en los sectores de educación (21 programas), salud (32 programas) y administración tributaria (21 programas)⁶⁰.

Cuadro 2.4 Parámetros a elegir en el diseño de programas de pago por desempeño

¿Sobre qué base?	Los Quienes	¿Qué tan grande? ¿De qué tipo?	¿Individual o colectivo?	Estándar de contraste
Evaluación cualitativa o cuantitativa. En este último caso se puede enfocar en Tareas o Resultados	¿Quién lo mide? <ul style="list-style-type: none"> · Supervisor · Recursos Humanos · Peers · Agencia Externa 	Qué fracción de salario es fija y qué fracción depende del desempeño	¿Según desempeño individual, según desempeño grupal (<i>teams</i>) o según desempeño de la organización?	Metas pre establecidas
	¿Sobre quién aplica? <ul style="list-style-type: none"> · Directores vs. profesores · Supervisores vs. supervisados 	¿Premios monetarios o no monetarios?		Cumplimientos de mínimos Desempeño relativo a la historia Desempeño relativo a pares internos o externos Torneos Pagos por percentiles Pagos por producto

Fuente: elaboración propia.

60. La lista de trabajos consultados se basa en Hasnain *et al.* (2012), De Wulf (2004) y Neal (2011). Está disponible por solicitud.

El sistema de evaluación debe estar montado sobre indicadores fácilmente medibles, relevantes para las metas de la institución y vinculados con las acciones de los trabajadores.

¿Sobre qué base?

El punto de partida en el diseño de un esquema PxD es decidir qué procesos y objetivos (o resultados) son clave para la organización y qué tareas medibles se vinculan con el éxito en el cumplimiento de estos objetivos. El sistema de evaluación debe estar montado sobre indicadores fácilmente medibles, relevantes para las metas de la institución y vinculados con las acciones de los trabajadores.

La medición puede ser cualitativa, con base en opiniones subjetivas de supervisores o beneficiarios, o basarse en métricas cuantitativas de carácter más objetivo. Un esquema basado exclusivamente en indicadores subjetivos corre grandes riesgos de fracasar, especialmente si se presta a un manejo parcial por parte del evaluador⁶¹. Las métricas cuantitativas pueden clasificarse en dos tipos: de resultado o de insumo. Los resultados se suelen vincular fuertemente con la razón de ser de las organizaciones, pero no solo dependen de las acciones que se tomen dentro de una organización sino también de factores externos. Ejemplos de indicadores de resultados son las notas de los exámenes estandarizados en el caso de la educación y el grado de evasión tributaria en el caso de una agencia de recaudación. Los indicadores de insumo se basan en tareas o acciones que de acuerdo al proceso productivo de la organización, contribuyen al logro del resultado. Ejemplos de indicadores de insumos son las horas trabajadas en el sector educación, el número de pacientes atendidos en el sector salud y el número de procesos coercitivos iniciados en el sector de administración tributaria. Por supuesto, los sistemas de evaluación pueden combinar distintas métricas.

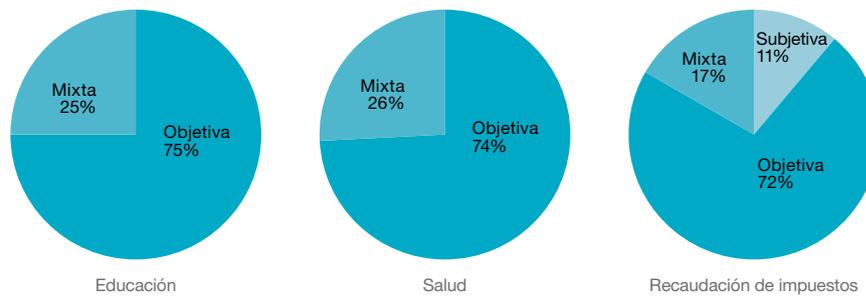
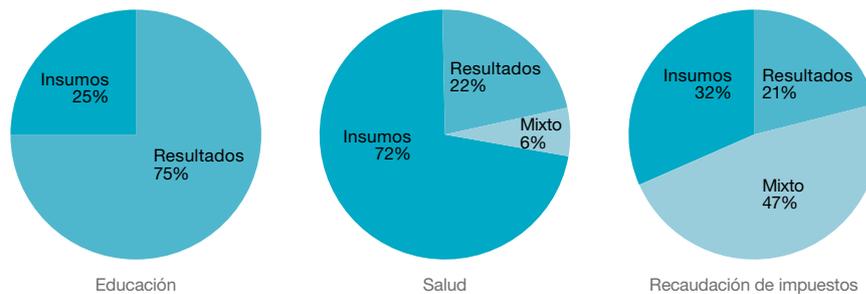
Más del 70% de los programas revisados se enfocan en medidas objetivas, y esto es cierto en todos los sectores (Gráfico 2.26). Casi todo el resto combinan medidas objetivas y subjetivas, y se categorizan como mixtos. Solo dos de los programas explorados se basan exclusivamente en medidas subjetivas⁶². Las métricas objetivas predominantes son indicadores de resultados en las áreas de educación (fundamentalmente notas de pruebas estandarizadas) y tributación (fundamentalmente niveles de recaudación o evasión) e indicadores basados en insumos en el sector salud⁶³ (por ejemplo, pacientes atendidos o procedimientos efectuados)⁶⁴.

61. Esto también puede ser cierto para indicadores objetivos pero luce más plausible si la evaluación es subjetiva.

62. Este es el caso de los esquemas implementados en el sector de administración tributaria en Marruecos y Brasil. En Marruecos, se evaluaba a los empleados en 5 categorías: resultado general obtenido; conocimiento profesional; calidad del trabajo y espíritu de equipo; sentido de la responsabilidad y constancia. En Brasil, se los evaluaba en dedicación y compromiso con los objetivos de la institución; conocimiento de sus tareas y autoaprendizaje; calidad del trabajo; creatividad; relaciones públicas y disciplina y relaciones con los pares. Es interesante el hecho que ambos esquemas incorporaban algunos mecanismos para atenuar los problemas derivados de lo subjetivo de la escala. En el programa de Marruecos se aplicaba rotación de los gerentes para evitar nepotismo, se realizaban encuestas de satisfacción con las evaluaciones y se asignaban asistentes de recursos humanos para ayudar con el sistema, mientras que en Brasil, la evaluación se podía apelar.

63. Miller y Babiarz (2013) también documentan un predominio de indicadores de insumo en el sector salud.

64. Como indicadores de insumo se han empleado en el sector de educación la asistencia de los profesores (Dufflo *et al.*, 2012) y en el sector de tributación las visitas a contribuyentes (Burgess *et al.*, 2010). Por su parte, en el sector de salud se han empleado medidas de resultados tales como el aumento de peso en niños que asisten a guarderías (Singh, 2011), o los resultados en pruebas médicas (tipo hemoglobina y colesterol) en pacientes asignados a distintos consultorios médicos (Vaghela *et al.*, 2009).

Gráfico 2.26 Características de los esquemas de pago por desempeño^{a/ b/}**Objetividad de las medidas empleadas****Tipo de actividades recompensadas**

a/ Los tres gráficos superiores reportan las proporciones de programas que reportaban tener medidas subjetivas y/o objetivas contempladas en sus diseños. El número de programas para los que se contaba con esta información fue 20, 30 y 18 para los sectores educación, salud y recaudación de impuestos respectivamente.

b/ Los tres gráficos inferiores reportan las proporciones de programas que tenían como objeto de evaluación medidas tipo "insumo", "resultado" o ambas. El número de programas para los que se contaba con esta información fue 20, 23 y 19 para los sectores educación, salud y recaudación de impuestos respectivamente.

Fuente: elaboración propia con base en revisión documental.

Diversos factores pueden influir en la selección de una u otra opción. Aunque en principio podría pensarse que lo más conveniente es pagar de acuerdo a los resultados, a veces puede ser costoso o inviable contar con métricas de resultados confiables. En otros casos, aunque se disponga de una métrica de resultados, esta puede estar relativamente desconectada de la acción del trabajador debido a la influencia de factores externos, lo que requeriría tratar de descontar el rol de estos.

En cualquier caso, las métricas deben ser relevantes *vis-à-vis* la misión de la organización. Falta de relevancia no solo podría motivar tareas improductivas sino además crear problemas de legitimidad, como ha documentado por ejemplo Gagan *et al.* (2010) en un ejemplo del sector salud.

Hay que tener cuidado, además, en contextos multitareas (Holmstrom y Milgrom 1991). En estos contextos premiar una tarea puede desviar esfuerzo de otras rele-

vantes. Incentivar mejoras en nutrición (Vermeersch y Kremer, 2005) o en el nivel de anemia de los alumnos (Sylvia *et al.*, 2013), por ejemplo, ha conllevado una reducción de esfuerzo docente. Y en estos contextos, aun al incorporar múltiples tareas en el esquema de medición, los problemas pueden persistir si no existe una concordancia entre los esfuerzos requeridos, los premios otorgados y la importancia de estas metas para la organización.

Por último, muchas organizaciones tienen ya sistemas de medición que no implican la adopción de un PxD sino que se utilizan, por ejemplo, como instrumento de monitoreo/evaluación institucional. Usarlos para el pago por desempeño puede derivar en incentivos perversos que los contaminen, por lo que algunos sugieren separar las aguas entre el instrumento utilizado para realizar pagos por desempeño y el utilizado para evaluar la organización (Neal, 2011).

Los quiénes

Al diseñar un esquema de PxD también es preciso definir quién debe llevar a cabo la medición y sobre quién: supervisores, supervisados o ambos. Debe evitarse que la medición sea injusta y no refleje el desempeño real, riesgo que se corre aún en presencia de métricas objetivas. Por ejemplo, Kremer y Chen (2001) documentan cómo en un programa que premiaba a los profesores con buena asistencia en Kenia, los directores encargados del monitoreo garantizaban que los profesores de su colegio ganaran el premio alterando la asistencia. Igualmente, Jacob y Levitt (2003) documentan cómo profesores de colegios de Chicago que recibían incentivos según el desempeño de sus alumnos en exámenes cambiaban la respuesta de los alumnos. Una forma de dificultar este tipo de trampa es precisamente designando a agentes externos para administrar los exámenes.

En más del 70% de los programas revisados en educación y salud los encargados de realizar la evaluación son los ministerios de educación y de salud, respectivamente. En la mayoría de los programas de administración tributaria, son el ente rector o el supervisor, probablemente debido al uso generalizado de métricas subjetivas y a que aún las métricas objetivas tienden a ser de conocimiento interno. En algunos casos, se utiliza también la autoevaluación, como ocurre por ejemplo en algunos centros de salud en Ruanda (Meessen *et al.*, 2006) complementada con auditorías aleatorias para evitar las trampas, y la evaluación realizada por los beneficiarios; como es el caso de alumnos de secundaria, en algunas escuelas de los Estados Unidos, responsables de evaluar a sus maestros (Eberts *et al.*, 2002)⁶⁵.

Por otra parte, ¿debe incentivarse a los proveedores del servicio o a sus supervisores? La ventaja de incentivar a los supervisores es que estos tienen más espacio para innovar, incentivar la cooperación y asegurar la mejor correspondencia

65. Al finalizar cada trimestre se administra una encuesta a los alumnos con preguntas acerca de la calidad de la educación impartida por su maestro. Los alumnos evalúan a sus maestros en 15 categorías y aquellos que consiguen más de 4,65 sobre 5 en dichas categorías en todas sus clases (ponderado por el porcentaje de asistencia en cada clase) durante 4 trimestres consiguen un aumento de 5% en su salario base más un aumento de 10% en el bono de permanencia.

posible entre individuos y tareas, redundando en una mayor productividad. En la práctica, sin embargo, muchos esquemas de PxD premian más bien al proveedor del servicio bajo la consideración de que es su esfuerzo el que en definitiva afectará el cumplimiento de las metas de la organización. También son comunes los esquemas que incentivan a ambos, como ocurre en el departamento de aduanas e impuestos danés desde los 90 (De Wulf, 2004).

¿Qué tan grande? ¿De qué tipo?

Aunque a mayor proporción de pago atado al desempeño cabría esperar mayores incentivos al esfuerzo, varios factores vuelven contraproducentes los bonos muy altos. Primero, mientras mayor es la proporción de pago atado al desempeño, mayor es la volatilidad de los salarios, lo cual puede requerir mayores compensaciones en el salario promedio esperado. El premio salarial que se verifica en los empleados que trabajan bajo PxD en América Latina es consistente con esta compensación. De manera similar, Eichler y Levine (2009) documentan cómo la implantación de un esquema de PxD en un programa de salud en Haití exigió una oferta de mayor financiamiento esperado por parte de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) para que la ONG ejecutora lo aceptara. Segundo, la ley de Yerkes-Dodson, del campo de la psicología, establece que bonos muy altos pueden generar stress y ansiedad excesivos que afectan negativamente el rendimiento (Hasnain *et al.* 2012).

En la práctica, el tamaño del bono varía mucho, inclusive al interior de los sectores. Por ejemplo, en el sector tributario, De Wulf (2004) documenta un rango de entre 30% y 100% del salario base en Chile, un nivel de hasta 15% del salario base en Corea, y un rango de entre 1% y 18% del pago total en Filipinas. En salud, hay casos en los que el pago por desempeño tiene un tope de 3% del salario total (Gavagan *et al.*, 2010), y otros en los que alcanza hasta un 25% del ingreso anual (Doran *et al.*, 2006). Finalmente, en el sector educación, hay casos con un rango de pago por desempeño de entre 3 y 7% del salario base (Fryer, 2011) y casos con un rango de 25% a más del 100% (Vegas y Umansky, 2005).

El tamaño óptimo depende en cada caso de cómo se asocien las tareas con los resultados (es decir, cuál es la función de producción de la empresa), de la valoración de los resultados por parte de la organización y del nivel de tolerancia al riesgo de los trabajadores, entre otros factores. La enorme dispersión en los tamaños que se encuentra, hace pensar que en algunos casos el tamaño puede no ser el adecuado. En efecto, Fryer (2011), Rosenthal *et al.* (2005) y Gavagan *et al.* (2010) atribuyen el fracaso de algunos programas a la definición de un bono demasiado bajo, que en el caso de los programas evaluados por estos autores no superaba nunca el 10% del ingreso base.

Por último, dado que a las personas les importa el reconocimiento y la valoración de sus tareas, ¿pueden los incentivos ser no financieros? Miller y Babiarz (2013) presentan evidencia cualitativa que sugiere que tanto remuneraciones en especie como certificados de reconocimiento puede ser exitosos en incentivar a los trabajadores. Y Ashraf *et al.* (2014b) documentan cuantitativamente cómo el reconocimiento público puede motivar el esfuerzo más que los incentivos monetarios en ciertos contextos.

El tamaño óptimo depende en cada caso de cómo se asocien las tareas con los resultados, de la valoración de los resultados por parte de la organización y del nivel de tolerancia al riesgo de los trabajadores, entre otros factores.

Premiar el buen desempeño grupal tiene la ventaja de fomentar la cooperación, pero es un incentivo más débil para promover el esfuerzo individual.

¿Individual o colectivo?

Otra decisión importante en el diseño de un PxD es si las mediciones de desempeño y los pagos asociados se vinculan a resultados colectivos o individuales. Premiar el buen desempeño grupal tiene la ventaja de fomentar la cooperación, pero es un incentivo más débil para promover el esfuerzo individual, pudiendo inducir “*free-riding*” sobre todo en grupos grandes (ver Vigdor *et al.*, 2008, para un ejemplo en educación). Por su parte, premiar el desempeño individual elimina los problemas de oportunismo pero puede introducir prácticas hostiles y no cooperativas.

En la práctica ambos tipos de mediciones son comunes, aún dentro del mismo sector. Por ejemplo, el esquema de evaluación del desempeño educativo en México (Carrera Ministerial) establece premios para los profesores, mientras que el de Chile (Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos, SNED) establece premios para las unidades educativas (Vegas y Umansky, 2005). Una buena estrategia puede ser combinar ambas medidas, lo que, según las experiencias exploradas aquí, ocurre con frecuencia en el caso de la administración tributaria; y con mucha variación en la proporción en la que cada una incide en la determinación del bono: en Rumania, por ejemplo, el 70% de los bonos se determina de acuerdo al desempeño individual, en Sudáfrica el 50%, y en Irán el 10% (De Wulf, 2004).

Estándar de contraste

Por último, independientemente del criterio para medir el desempeño, quién lo mida, y sobre quién, hay que transformar esa medida en un pago. El mecanismo según el cual se efectúe la transformación puede variar mucho y es crucial para evitar incentivos perversos y acciones no deseadas. Suele vincularse a estándares que pueden estar basados en valores absolutos de la medición, metas pre-acordadas, un contraste relativo a ciertos grupos comparables, valores históricos, o métricas resultantes de modelos estadísticos.

Un primer mecanismo posible es el “pago por unidad” (*piece-rate pay*), según el cual la remuneración es simplemente un múltiplo de la métrica sobre la cual se hace la evaluación (bien sea un resultado o un insumo). En principio, este mecanismo no parecería tan aplicable en el sector público como, por ejemplo, en la industria manufacturera. Sin embargo, existen algunas experiencias exitosas, como por ejemplo la documentada por Duflo *et al.* (2012) según la cual los maestros en India reciben 50 rupias por día de asistencia adicional a los 20 días de asistencia mensual contabilizados en su salario y se ganan una multa de 50 rupias por cada día de trabajo que faltan. En el sector salud, Li *et al.* (2014) estudian un caso en Canadá en el que se evalúa las clínicas según el número de pacientes contactados para pactar citas médicas preventivas, pagándoles un bono de 6,60 dólares por paciente. Y Kouides *et al.* (1998) estudian un caso en Estados Unidos en el que se evalúa a los médicos según el número de pacientes mayores a 65 años que vacunan, pagándoles un bono de 8 dólares por vacuna colocada, y con un aumento de 0,18 dólares o 1,16 dólares si alcanzaban una tasa de inmunización del 70% u 85% de la población objetivo.

Una alternativa, común en el sector público, consiste en construir rangos de metas y establecer pagos de acuerdo a estos rangos. Por ejemplo, el programa de incentivo docente POINT en Nashville, TN (2006-2009) otorgaba bonos de 5 mil, 10 mil o 15 mil dólares a los profesores si sobrepasaban los umbrales históricos del 80%, 90% o 95%, respectivamente, en la distribución de la métrica “valor-agregado”⁶⁶.

Una alternativa, común en el sector público, consiste en construir rangos de metas y establecer pagos de acuerdo a estos rangos.

Este mecanismo tiene la desventaja que, si bien introduce incentivos muy fuertes para las personas que se encuentran ligeramente por debajo del umbral, estos incentivos no operan para las personas que están muy por debajo del umbral o lo han superado ampliamente. Esto no ocurre con los esquemas por unidad; sin embargo, estos últimos suelen imponer una linealidad entre desempeño y pago que en general es inapropiada (Laffont y Tirole, 1993).

Ambos mecanismos tienen una desventaja adicional, que es la incertidumbre con respecto al número de unidades que se van a alcanzar o el número de personas que sobrepasarán cada umbral objetivo, por lo que implican un costo salarial incierto. Un tipo de mecanismo alternativo que no tiene ese problema es el basado en un ordenamiento o ranking. Una primera opción es el pago por percentil, es decir de acuerdo a la posición en la escala del índice de desempeño, como sugieren Barlevy y Neal (2012)⁶⁷. Una variante de estos esquemas con ordenamiento, son los de tipo torneo, donde el bono se le otorga a los que ocupen los primeros n lugares en la escala de desempeño. El mecanismo de torneo, al igual que el de rangos, no ofrece incentivos a quienes perciben que tienen una baja probabilidad de estar entre los ganadores. El pago por percentil o posición, aunque puede generar incentivos para todos los trabajadores, puede lucir algo complejo y por ello debilitar los incentivos⁶⁸.

Una de las consideraciones que debe tenerse presente al definir un estándar de contraste es el hecho de que no todos los trabajadores compiten bajo las mismas condiciones. Idealmente un esquema PxD debe reconocer que diferentes alumnos, pacientes y deudores tienen diferente potencial/dificultad y recompensar de manera diferencial. Un ejemplo paradigmático es el uso de tests estandarizados para evaluar a profesores o colegios, ya que el desempeño de un alumno en estas pruebas no solo depende de la calidad del profesor, sino también de su entorno familiar: medir con la misma vara a docentes con alumnos diferentes es injusto e ineficiente, ya que no incentiva a los docentes de alumnos con entornos familiares difíciles y con bajas chances de tener éxito en los tests, y puede crear problemas para los colegios de esos alumnos para atraer y mantener buenos docentes. Es

66. En el ámbito de la evaluación a docentes, el “valor agregado” es una métrica común de desempeño que pretende aislar la contribución del profesor en el proceso de aprendizaje al comparar las notas de un grupo de alumnos en determinado grado, con las notas de estos mismos alumnos en grados anteriores y con las notas de otros alumnos en el mismo grado.

67. El mecanismo está pensado para el caso de la evaluación a docentes. En primer lugar se construye para cada estudiante un grupo comparable de estudiantes, de acuerdo a su record académico previo y entorno familiar, entre otras características. Luego, al concluir el año, se ordena a cada estudiante de acuerdo a su desempeño respecto a su grupo relevante. El promedio de esa posición entre alumnos de un salón (o de un colegio) representa el índice de desempeño para el docente (o el colegio). El pago del bono es proporcional a ese índice.

68. Fryer (2011) argumenta que la complejidad de los sistemas de PxD puede atentar contra la efectividad de los programas.

por eso que los esquemas PxD deben tener en cuenta la heterogeneidad de condiciones al fijar los estándares. De hecho muchos esquemas lo hacen, como es el caso del SNED de Chile, el cual agrupa a colegios según las características de la población estudiantil, reconociendo que el entorno y los antecedentes del estudiante pueden afectar el desempeño (Vegas y Umansky, 2005). Lamentablemente algunas veces se emplean métodos arbitrarios de relativización del estándar que generan una corrección inadecuada (Neal, 2011).

El diseño de este aspecto de los esquemas de pago por desempeño es vital para evitar o exacerbar situaciones no deseadas, algunas ya comentadas. Fijar estándares demasiado altos es un error común (ver Neal, 2011) y pudo haber sido el problema, por ejemplo, en el programa POINT, el cual no tuvo impacto a pesar de sus grandes bonos (Springer *et al.*, 2011). De manera similar, fijar el estándar exclusivamente en función del desempeño del período anterior puede originar un efecto de “*ratchet*”, es decir, inducir a las personas a regular su desempeño por debajo de su potencial, previendo que un desempeño excepcional en un año subiría demasiado el estándar para el año siguiente.

Otro de los problemas más comunes y más graves que emergen de la fijación del estándar es la manipulación de la muestra sobre la cual se hace la medición o sobre la cual se ejerce el esfuerzo. Por ejemplo, si el bono se paga en función de la nota promedio de un examen estandarizado, los profesores podrían desalentar la asistencia de los peores alumnos; si fuera pagado en función del número de alumnos que superan cierto umbral, podrían enfocarse en los alumnos con más probabilidad de alcanzarlo, descuidando a los otros. Situaciones similares se pueden generar en otros sectores. Por ejemplo, Shen (2003) estudia el caso de un programa de incentivos para médicos de pacientes con abusos de drogas y argumenta que los médicos podrían tratar de atraer a pacientes menos enfermos, para obtener mejores resultados al momento del alta.

Varios mecanismos pueden contribuir a aliviar algunos de los problemas mencionados. Para evitar el incentivo de los profesores a desalentar la asistencia de los alumnos de bajo rendimiento podría ponerse nota mínima a los alumnos faltantes; para evitar la focalización del esfuerzo en los alumnos con más potencial, se puede utilizar como métrica de desempeño la nota promedio del curso (Muralidharan y Sundararaman, 2011)⁶⁹, o se pueden premiar medidas de igualdad (sin desalentar el incremento del rendimiento promedio) o penalizar medidas de desigualdad, como por ejemplo el número de alumnos debajo de cierto umbral o la brecha entre los alumnos con mejor y peor desempeño.

En definitiva, el problema del diseño y la implementación de un esquema de pago por desempeño es complejo pero a la vez vital. Obviamente, las características

69. Muralidharan y Sundararaman (2011) señalan que aún esta métrica no garantiza un esfuerzo uniforme. Si el retorno del esfuerzo es cóncavo (convexo) en el potencial de los alumnos (medido por notas al comienzo del período), los profesores tendrían incentivos a enfocarse en los alumnos más débiles (fuertes), pero ningún alumno sería completamente descuidado.

concretas del diseño apropiado variarán según las circunstancias y un buen diseño será el resultado de un proceso de reflexión y aprendizaje. No obstante, parecieran existir algunos principios clave que trascienden el contexto donde se pretende implementar. Es importante contar con mediciones objetivas, claras y fuertemente conectadas con la misión institucional. El bono debe ser suficientemente atractivo como para hacer una diferencia, y los estándares de desempeño deben ser alcanzables y a la vez desafiantes. El esquema debe ser transparente y fácil de entender y administrar. Deben incorporarse apropiadamente factores externos que puedan influir en las mediciones más allá de la acción. Debe tenerse presente que el diseño puede exacerbar o aminorar acciones no deseadas. Finalmente, pero no menos importante, debe velarse por la legitimidad del sistema: los trabajadores deben sentirlo como justo, imparcial y coherente en el sentido de que remunera tareas observables consideradas vitales.

Conclusiones

La calidad de la burocracia es determinante de la capacidad del Estado. En este capítulo se analiza la estructura compensatoria del sector público en los países de la región y su efecto sobre la calidad de la burocracia a través de los canales de selección e incentivos.

Se postula que un buen burócrata es un funcionario idóneo, honesto e intrínsecamente motivado. Se documenta que el burócrata latinoamericano es, en promedio, más calificado que un empleado típico del sector privado formal, con mayores motivaciones intrínsecas y, en unos pocos casos, con menor tolerancia hacia la corrupción. No obstante, esto no es suficiente para extraer conclusiones definitivas. La comparación con el sector privado formal puede resultar poco informativa. La comparación con regiones de mayor desarrollo relativo no es alentadora.

El análisis de la estructura compensatoria del sector público pone de manifiesto algunas diferencias con las condiciones de contratación en el sector privado. Se destacan tres regularidades. Primero, existe un diferencial salarial en favor del sector público, que es mayor entre las mujeres y que persiste aún después de descontar el efecto de las características de los trabajadores, tales como su educación y experiencia laboral. Este diferencial es decreciente en el nivel de calificación del trabajador, al punto de ser negativo entre los hombres con mayor nivel educativo. Segundo, el salario del sector público crece demasiado poco a lo largo de la carrera laboral, y el avance de los trabajadores en la escala jerárquica no siempre está determinado por los méritos individuales. Tercero, los mecanismos de pagos por desempeño son relativamente poco utilizados con relación a lo que ocurre en el sector privado.

Estas características del esquema compensatorio del sector público tienen implicancias en términos del tipo de trabajadores que atrae y retiene y de su desempeño. En primer lugar, la reversión de la brecha de salarios en la parte alta de la distribución de habilidades genera problemas de reclutamiento y retención de tra-

bajadores más calificados. Este efecto, sin embargo, podría atenuarse en el caso de los trabajadores intrínsecamente motivados. Además, la relativamente baja compensación salarial que el sector público ofrece a los trabajadores más calificados genera insatisfacción y, como consecuencia, no promueve un buen desempeño e incluso podría dar lugar a prácticas deshonestas.

En segundo lugar, la relativa compresión salarial dentro del sector público y la forma poco basada en el mérito de gestionar el desarrollo de carrera derivan en una insatisfacción con respecto a las promociones y los ascensos, particularmente entre los trabajadores más calificados. Esto se traduce en la pérdida de aquellos que valoran el desarrollo de carrera y desalienta el esfuerzo entre los que permanecen en el sector público.

Finalmente, existe evidencia que los esquemas de pagos por desempeño, aplicados en el contexto apropiado y con un buen diseño, pueden favorecer un mejor desempeño. Es crítico en su éxito, sin embargo, que se pueda disponer de métricas de desempeño fácilmente medibles, difícilmente manipulables, y coherentes con las metas organizacionales. De lo contrario, su adopción puede ser contraproducente. Asimismo, la evidencia también apunta a que la presencia de estos esquemas puede favorecer la atracción de trabajadores más calificados, con mejor predisposición al trabajo e inclusive más motivados intrínsecamente.

En definitiva, los resultados sugieren que hay espacio para mejorar la calidad de la burocracia a partir de cambios en los esquemas compensatorios. En líneas generales, una flexibilización de la estructura salarial y una mayor vinculación del salario y el desarrollo de carrera con las competencias, habilidades y esfuerzo del trabajador pueden atraer a mejores burócratas y otorgar mayores incentivos para un mejor desempeño. Evidentemente, la economía política de este tipo de reformas implica grandes retos que no han sido estudiados aquí.

Dos consideraciones finales. Por una parte, debido a que los trabajadores se diferencian en atributos relevantes para la función pública que no son fácilmente observables, surge la pregunta si es factible contar con instrumentos que permitan examinar estos atributos en los procesos de selección de personal. Entre estos se incluyen las motivaciones intrínsecas, la tolerancia por las conductas deshonestas, e incluso ciertas habilidades no cognitivas o socioemocionales que pueden contribuir a mejorar la calidad de los servicios que presta el Estado. Si bien se postula que el contrato es un mecanismo para lograr una buena selección, la posibilidad que determinados cambios en las condiciones de compensación puedan mejorar el *pool* de candidatos en una dimensión pero empeorarlo en otra, hace que disponer de un mecanismo complementario resulte valioso. En esta misma línea, estudiar si estos atributos son maleables, por ejemplo a través de entrenamiento y capacitación, o cómo evolucionan en función del entorno laboral y el desempeño institucional, puede resultar de gran interés. Por otra, además del régimen compensatorio, pueden existir otros ámbitos en los que sea posible mejorar la calidad de la burocracia que no han sido estudiados aquí. Esto incluye aspectos tales como la arquitectura organizacional, la autonomía tanto a nivel de agencias como de cargos y los sistemas de monitoreo y control.

Apéndice

Medidas de motivaciones, aptitudes y preferencias en la Encuesta CAF 2014

Motivación al servicio público (Perry y Wise, 1990). Se define como “la predisposición de un individuo a responder a motivos presentes principal o únicamente en las instituciones u organismos públicos”. La motivación por el servicio público se asocia con preferencia por desempeñarse en instituciones públicas y con un mejor desempeño individual en estas organizaciones. Además, las organizaciones públicas podrían necesitar menores incentivos extrínsecos para atraer trabajadores con estas motivaciones. La medición se basó en un constructo reducido de 10 ítems elaborado por Coursey y Pandey (2007):

1. “Política” es una palabra sucia para mí.
2. Me da lo mismo cualquier político.
3. No me interesa la política.
4. Sin esperar beneficios personales, contribuyo con mi comunidad o vecindario.
5. La provisión de un buen servicio público es muy importante para mí.
6. Prefiero que los funcionarios públicos hagan lo que más conviene a la sociedad aunque ello afecte mis intereses personales.
7. Considero que servir a mi comunidad es un deber cívico.
8. Es difícil para mí contener mis sentimientos cuando veo a la gente angustiada por sus problemas.
9. A menudo veo situaciones diarias de la vida que me recuerdan lo dependientes que somos los unos de los otros.
10. Tengo poca compasión por aquellas personas que estando en problemas no están dispuestas a hacer algo para ayudarse a sí mismas.

Motivación pro social (Grant, 2008). Se define como el deseo de ayudar a los demás, y su medición se basó en la escala de 8 ítems elaborada por Ashraf *et al.* (2014a):

1. Ayudar a otras personas me da mucha felicidad.
2. No tengo una gran sensación de felicidad cuando actúo desinteresadamente.
3. Cada vez que tuve la oportunidad de ayudar a otros, me sentí muy bien después.
4. Ayudar a otras personas a las que no les va bien no mejora mi estado de ánimo.
5. No siento que tenga que realizar actos altruistas hacia los demás.
6. Siento que debo defender a otras personas.
7. No considero que mi deber sea actuar desinteresadamente.
8. Siento el deber de ayudar a los demás siempre que sea posible para mí.

Predisposición al esfuerzo. Contiene diversas preguntas sobre actitudes hacia el trabajo que pueden interpretarse como medidas de la predisposición al esfuerzo. En particular, el encuestado debía responder qué tan de acuerdo estaba con una serie de afirmaciones, en una escala del 1 (totalmente en desacuerdo) al 5 (totalmente de acuerdo). Las afirmaciones fueron:

1. Ayudo a los nuevos trabajadores, aún si no estoy obligado a hacerlo.
2. Me quedo más tarde si es necesario para ayudar.
3. Hago sugerencias de mejora.
4. Evito tareas y responsabilidades adicionales (escala inversa).
5. Busco capacitarme para mejorar mi rendimiento en el trabajo.

Tolerancia al riesgo. El nivel de tolerancia al riesgo se ha medido con preguntas que indagan si el individuo debe tener toda la información necesaria antes de tomar una decisión, o si prefiere un empleo con un pago seguro frente a otro que ofrece una expectativa de remuneración mayor pero con algún grado de incertidumbre. Se evalúa a la persona en una escala que va del 1 (tolerancia al riesgo baja) al 4 (tolerancia al riesgo alta).

A los individuos se les ofrece dos alternativas de ingresos, una con un valor cierto y otra que puede variar mes a mes entre un valor menor y uno mayor, y se les hace la siguiente pregunta: “Suponga que usted es la única fuente de ingresos de su familia y tiene que elegir entre dos trabajos ¿qué alternativa elegiría?” Si el individuo elige la alternativa riesgosa se lo clasifica como de tolerancia al riesgo alta (valor igual a 4), mientras que si elige el pago cierto se le ofrece una segunda alternativa riesgosa con valor esperado mayor. Si acepta esta segunda alternativa se lo clasifica con un valor de tolerancia igual a 3 (tolerancia medio-alta), y si no acepta, se le ofrece una tercera alternativa riesgosa con valor esperado aún mayor. Si acepta esta tercera lotería obtiene el nivel 2 de tolerancia al riesgo (medio-baja), de lo contrario se lo clasifica como de tolerancia al riesgo baja (valor igual a 1).

Test Breve de Conceptualización Verbal (Brenlla, 2007). La conceptualización verbal se define como la capacidad del individuo para generalizar, abstraer y encontrar relaciones entre los conceptos verbales⁷⁰. Se apoya en las semejanzas y diferencias de los objetos que el sujeto ha asimilado, en los hechos o ideas que le rodean y en su habilidad para ordenar y clasificar las semejanzas. Exige a su vez, el uso de la memoria, la comprensión y la capacidad de pensamiento asociativo e inductivo.

Este test evalúa la habilidad para producir conceptos verbales de manera inductiva. Está diseñado para ser utilizado en contextos de encuesta. La tarea consiste en inferir, a partir de la presentación de estímulos (en este caso dos conceptos, por ejemplo “mesa – silla”), la relación o regla que los une y expresarla verbalmente (respuesta, “ambos son muebles”) y supone la puesta en práctica de tres pasos básicos del razonamiento inductivo: la codificación, la inferencia y el mapeado.

El test consiste en una selección de ítems del sub-test “Analogías” de la Escala de Inteligencia de Wechsler para Adultos III (WAIS-III)⁷¹. La selección de ítems se realizó tomando los ítems primero y último de los considerados fáciles, los dos primeros ítems de dificultad media y, los dos primeros ítems de dificultad máxima.

70. Se trata de un tipo de competencia verbal. Las competencias verbales permiten la comunicación entre las personas y la comprensión e interpretación de la información lingüística que da el medio.

71. Dicha prueba consta de 19 ítems que se ordenan por dificultad creciente.

Los ítems seleccionados fueron:

1. Perro – León
2. Barco – automóvil
3. Mesa – silla
4. Democracia – monarquía
5. Huevo – semilla
6. Vapor – niebla

Las respuestas se clasifican como “correcta abstracta”; “correcta pero funcional o concreta” e “incorrecta”. Por ejemplo, para el ítem perro – león, las respuestas como “son animales”, “cuadrúpedos” o “mamíferos” reciben 2 puntos (correcta abstracta). En cambio, las respuestas “tienen pelo”, “tienen dientes”, “tienen garras”, se puntúan con 1 (correcta pero funcional o concreta) e incorrectas las del estilo “son agresivos”, “peligrosos”, que reciben 0 punto. La puntuación del test es la sumatoria simple de todos los ítems recodificados, cuya puntuación puede ser 0 (incorrecta), 1 (correcta pero funcional o concreta) y 2 (correcta abstracta). Por lo tanto, la puntuación total oscila entre los 0 y 12 puntos. Los casos de no respuesta se eliminan debido a que no hay un criterio definido para asignar otro valor.

Cuadro A 2.1 Características demográficas y nivel educativo de los empleados públicos para países de América Latina

Ciudad	Año	Con educación superior (%)		Edad promedio (años)		Mujeres (%)	
		Empleo público	Privado Formal	Empleo público	Privado Formal	Empleo público	Privado Formal
Argentina	2012	49	23	41	37	53	34
Bolivia	2012	57	30	40	34	47	30
Brasil	2012	39	16	40	34	58	37
Chile	2011	46	25	41	37	54	36
Colombia	2012	59	22	41	34	48	38
Costa Rica	2012	42	12	41	34	50	32
Ecuador	2012	58	22	42	35	46	33
Honduras	2012	30	10	38	32	53	34
México	2012	46	18	40	34	48	32
Panamá	2012	41	21	42	35	54	35
Perú	2012	67	36	43	34	45	35
Paraguay	2011	42	20	37	33	50	30
El Salvador	2012	27	12	40	34	45	34
Uruguay	2012	35	12	42	36	52	41
Venezuela	2011	50	24	39	35	55	35
Promedio América Latina		46	20	40	35	51	34

Fuente: Arcidiacono *et al.* (2014).

Cuadro A 2.2 Calificación del trabajador y requerimientos de las tareas según sector para ciudades de América Latina (en porcentajes) (2014)

Ciudad	Sector público				Sector privado formal			
	Calificación adecuada	Calificación inadecuada			Calificación adecuada	Calificación inadecuada		
		Superior a la requerida	Inferior a la requerida	Diferente a la requerida		Superior a la requerida	Inferior a la requerida	Diferente a la requerida
Buenos Aires	88,2	5,9	5,9	0,0	87,8	5,6	5,6	1,1
La Paz	76,2	10,5	4,8	8,6	71,1	14,0	2,6	12,3
San Pablo	59,5	35,1	5,4	0,0	69,2	22,1	4,8	3,9
Bogotá	84,4	4,4	6,7	4,4	89,0	6,3	2,6	2,1
Quito	80,0	6,7	6,7	6,7	81,4	6,0	8,4	4,2
México	69,5	15,3	11,9	3,4	85,1	7,5	3,2	4,3
Lima	72,6	15,7	5,9	5,9	71,8	17,0	4,9	6,3
Montevideo	82,6	10,1	7,3	0,0	84,2	8,5	5,3	2
Caracas	82,3	10,4	4,2	2,1	87,6	9,3	1,8	1,3
Ciudad de Panamá	81,6	14,5	0,0	4,0	79,0	9,4	7,3	4,4
Total de ciudades	79,7	11,3	5,6	3,4	81,0	10,7	4,6	3,8

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Cuadro A 2.3 Entrenamiento laboral en los sectores público y privado para ciudades de América Latina (en porcentajes) (2014)

Ciudad	Toda la Muestra		Empleados con educación superior	
	Privado Formal	Público	Privado Formal	Público
Buenos Aires	26,9	38,4	35,6	43,5
La Paz	42,0	49,6	55,1	53,4
San Pablo	33,1	48,8	53,4	53,0
Bogotá	39,3	64,5	49,7	69,6
Quito	35,2	49,9	22,9	42,4
Lima	43,6	47,7	58,6	58,0
Montevideo	31,9	53,0	54,5	52,2
Caracas	37,5	46,6	55,7	52,1
Ciudad de Panamá	40,0	56,2	42,2	71,8
Ciudad de México	52,7	49,2	51,6	58,2
Total	37,8%	47,6%	51,4%	55,3%

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Cuadro A 2.4 Características de los contratos de trabajo según sectores para países de América Latina^{a/}

País	Año	Contrato permanente (%)		Antigüedad en el cargo (meses)		Horas trabajadas a la semana		Derecho a jubilación (%)		Derecho a seguro de salud (%)	
		Empleo público	Privado formal	Empleo público	Privado formal	Empleo público	Privado formal	Empleo público	Privado formal	Empleo público	Privado formal
Argentina	2012	s.d.	s.d.	109	81	38	44	90	79	91	79
Bolivia	2012	88	47	106	63	42	49	82	43	77	40
Brasil	2012	s.d.	s.d.	123	55	38	43	92	89	0	0
Chile	2011	95	91	125	73	43	45	91	88	89	85
Colombia	2012	99	79	129	48	46	51	98	79	96	89
Costa Rica	2012	s.d.	s.d.	131	53	46	49	99	82	99	82
Ecuador	2012	100	84	142	82	42	44	95	67	16	7
Honduras	2012	98	87	104	43	43	50	22	4	s.d.	s.d.
México	2012	87	59	115	47	44	51	60	50	82	61
Panamá	2012	s.d.	s.d.	131	55	43	46	s.d.	s.d.	0	0
Perú	2012	100	64	146	41	44	48	85	60	69	39
Paraguay	2011	100	54	113	59	43	52	79	42	97	82
El Salvador	2012	s.d.	s.d.	99	52	42	47	90	62	94	62
Uruguay	2012	s.d.	s.d.	180	70	42	44	100	93	96	92
Venezuela	2011	s.d.	s.d.	112	45	40	43	90	80	90	80
Promedio América Latina		96	71	124	58	42	47	84	66	83	67

a/ s.d.: Sin datos disponibles.

Fuente: Arcidiacono *et al.* (2014).**Cuadro A 2.5** Brechas salariales entre los sectores público y privado para países de América Latina^{a/}

País	Año	Salario mensual ^{b/}			Salario horario ^{b/}			Coeficiente de Gini	
		Sector público	Sector privado formal	Diferencia (%)	Sector público	Sector privado formal	Diferencia (%)	Sector público	Sector privado formal
Argentina	2012	1.010	910	11	6,9	5,4	29	0,326	0,325
Bolivia	2012	826	718	15	5,7	4,0	42	0,361	0,391
Brasil	2012	1.007	645	56	7,7	5,0	53	0,531	0,535
Chile	2011	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0,450	0,468
Colombia	2012	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	0,367	0,416
Costa Rica	2012	1.497	798	88	8,5	4,3	97	0,361	0,377
Ecuador	2012	1.047	618	69	6,5	3,6	78	0,302	0,306
Honduras	2012	788	512	54	5,0	2,8	79	0,374	0,379
México	2012	963	672	43	6,6	3,7	76	0,449	0,451
Panamá	2012	1.083	837	29	6,7	4,8	39	0,389	0,401
Perú	2012	672	635	6	4,3	3,6	19	0,389	0,413
Paraguay	2011	795	669	19	5,2	3,5	51	0,355	0,357
El Salvador	2012	795	488	63	5,1	2,7	87	0,312	0,347
Uruguay	2012	879	667	32	5,6	3,9	45	0,298	0,388
Venezuela	2011	567	502	13	3,4	2,9	17	0,268	0,256
Promedio América Latina		918	667	38	5,9	3,9	54	0,369	0,387

a/ s.d.: Sin datos disponibles.

b/ En dólares, a paridad de poder de compra del año 2005.

Fuente: Arcidiacono *et al.* (2014).

Cuadro A 2.6 Existencia de esquemas de pago por desempeño según sector para ciudades de América Latina (en porcentajes) (2014)

Ciudad	Sector privado formal		Sector público	
	Bonos por productividad individual	Bonos por productividad institucional	Bonos por productividad individual	Bonos por productividad institucional
Buenos Aires	14	11	3	2
La Paz	35	28	28	26
San Pablo	31	26	23	20
Bogotá	25	20	31	30
Quito	27	21	9	9
Lima	30	24	10	10
Montevideo	23	13	15	9
Caracas	51	45	42	34
Ciudad de Panamá	59	52	24	24
Ciudad de México	37	29	43	41
Total	30	24	22	20

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

COMPRAS PÚBLICAS: AUTONOMÍA VERSUS CONTROL

Capítulo 3

Capítulo 3

COMPRAS PÚBLICAS: AUTONOMÍA VERSUS CONTROL¹

“Lo que interesa a todos, no interesa a nadie”.

Russell Hardin

Introducción

Las compras públicas son tan antiguas como el sector público. La orden de compra pública más antigua que se ha encontrado data de 2.800 A.C., y corresponde a una orden egipcia de 50 jarras de aceite aromático (Coe, 1989). En nuestro continente, los primeros códigos que regían los sistemas de compras públicas se establecieron en Estados Unidos, a nivel municipal mucho antes que a nivel estatal y federal, y el primer servicio que se contrató fue la impresión de documentos (Page, 1980). Desde entonces, los sistemas de compras públicas se han transformado tanto como los Estados; y, por cuestiones de eficiencia y escala, los gobiernos han confiado permanentemente en el sector privado para que les provea la mayoría de los bienes y servicios que necesitan para implementar sus políticas. Esto ha convertido al sector público en uno de los principales compradores de insumos en las economías de todo el mundo, a veces con consecuencias importantes sobre la asignación de recursos públicos y privados de la economía.

Por su naturaleza, las compras públicas tienen características únicas que las diferencian de las privadas. Por un lado, estas adquisiciones tienen un efecto directo en la implementación de políticas, y por lo tanto en la capacidad estatal. A través de este canal las compras públicas afectan el bienestar general, porque ayudan a llevar a cabo dichas políticas y servicios que son de interés general y no particular.

No obstante ello, los incentivos de los agentes que ejecutan las compras públicas no necesariamente están alineados con el interés general, es decir, con maximizar la calidad y cantidad de bienes públicos dados los recursos asignados. Este desajuste puede llevar a estos agentes a hacer un esfuerzo menor al óptimo, conllevando un desperdicio de recursos, o dejar espacio para el desvío de fondos, dando origen a casos de corrupción. Esto último no solo implica menor disponibilidad de recursos para el suministro de bienes y servicios, sino que también disminuye la legitimidad del Estado con los costos que esto puede tener en términos de la participación ciudadana y de gestión pública².

Este problema de incentivos está menos presente en el sector privado, porque en este sector es más fácil definir resultados (p.e., ventas o beneficios) y conectarlos, al menos en parte, con las remuneraciones de los trabajadores. En el sector público, en cambio, es difícil imitar los esquemas de pagos que se utilizan

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Luis Quintero y la asistencia de investigación de Carlos Rodríguez.

2. El efecto de la participación ciudadana sobre la gestión de los servicios se analiza en el capítulo 4.

Los hacedores de política podrían enfrentar un posible dilema (*trade off*) entre darle mayor autonomía a las agencias e imponer esquemas de supervisión y control para evitar sobrecostos y desvío de fondos públicos.

en el sector privado porque, por ejemplo, no se pueden entregar acciones a los burócratas para mejorar su desempeño, los objetivos a lograr son más difíciles de medir y las mejoras no necesariamente implican mayores recursos para el Estado (ver Capítulo 2).

Una forma de resolver estos problemas de incentivos es a través del establecimiento de esquemas de supervisión y monitoreo que, por la complejidad inherente del proceso de compras públicas, pueden introducir rigideces y costos adicionales en la provisión de los servicios. En particular, se podrían dilatar los tiempos en que los bienes públicos estén disponibles para los beneficiarios; también se podrían generar mayores costos si estas regulaciones le quitan flexibilidad al funcionario para seleccionar a los oferentes más competitivos (p.e., si existen requisitos de capital mínimos que deben cumplir los proveedores). Incluso el temor de los funcionarios a ser sancionados o ser sujetos de demandas judiciales por parte de los organismos de control podría crear una parálisis en el funcionamiento del sistema.

Es por ello que los hacedores de política podrían enfrentar un posible dilema o conflicto (*trade off*) entre darle mayor autonomía a las distintas agencias para tomar decisiones sobre las compras públicas e imponer esquemas de supervisión y control para evitar sobrecostos y desvío de fondos públicos (corrupción). Este aparente conflicto podría ser menos significativo si se adoptan esquemas que buscan dotar a estos sistemas de compras de mayor transparencia y competencia, por ejemplo, vía el uso de portales electrónicos para informar y centralizar las operaciones. Estas iniciativas permitirían reducir los riesgos de ineficiencia o corrupción sin aumentar los controles o sin restringir demasiado la autonomía.

El resto del capítulo se organiza de la siguiente forma. En primer lugar, se hace una revisión descriptiva de la magnitud del sector de compras públicas en América Latina. Luego, se revisan los argumentos conceptuales que destacan la importancia de estas adquisiciones para implementar políticas, los problemas de incentivos que suponen y los desafíos que implican para el diseño de esquemas de monitoreo. Posteriormente se analizan las recomendaciones que surgen de la práctica internacional en la materia y las características comunes de los regímenes actualmente vigentes en América Latina. Finalmente se analiza evidencia empírica provista por estudios académicos que evalúan la efectividad de estos sistemas.

La dimensión de las compras públicas en América Latina

Los Estados son, en general, los mayores compradores de bienes de sus países, lo que hace que las compras públicas ocupen un lugar importante tanto en el gasto público como en el Producto Interno Bruto (PIB). Estas compras proporcionan los insumos necesarios para el normal suministro de bienes y servicios públicos.

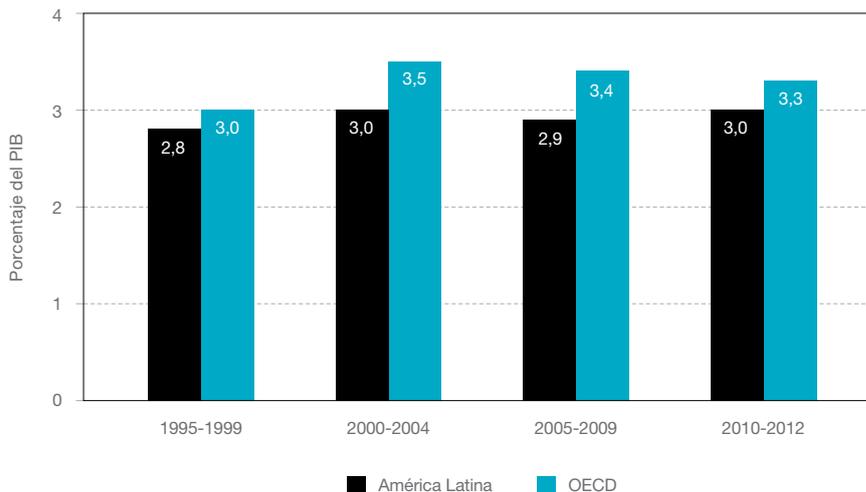
La escala del sector de compras públicas es tal que el Estado tiene ventajas como formador de precios y como hacedor de mercado. En algunos casos, el Estado

es el único comprador en el mercado (este puede ser el caso de las compras de armamento o de insumos escolares y de salud, si estos servicios son exclusivamente públicos). Esto hace que pueda implementar mecanismos de compra específicos (p.e., subastas) para obtener esos productos a menores precios. En otros casos, las compras públicas pueden llegar a generar nuevos mercados al introducir una demanda por productos y servicios que de otra manera no se producirían en un país (Edler y Georghiou, 2007).

Los países de América Latina destinan, en promedio, alrededor de 3% del PIB a compras públicas, cifra que es levemente inferior al 3,3% correspondiente a los países de la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD, por sus siglas en inglés). Además, estos porcentajes parecen ser estables en el tiempo (Gráfico 3.1)^{3 4}.

Los países de América Latina destinan, en promedio, alrededor de 3% del PIB a compras públicas, cifra que es levemente inferior al 3,3% correspondiente a los países de la OECD.

Gráfico 3.1 Importancia de las compras públicas en el Producto Interno Bruto (PIB), 1995-2012 ^{a/}



a/ El gráfico reporta el promedio para cada quinquenio en cada región. Estas cifras excluyen las compras de las empresas públicas de servicios.

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2015).

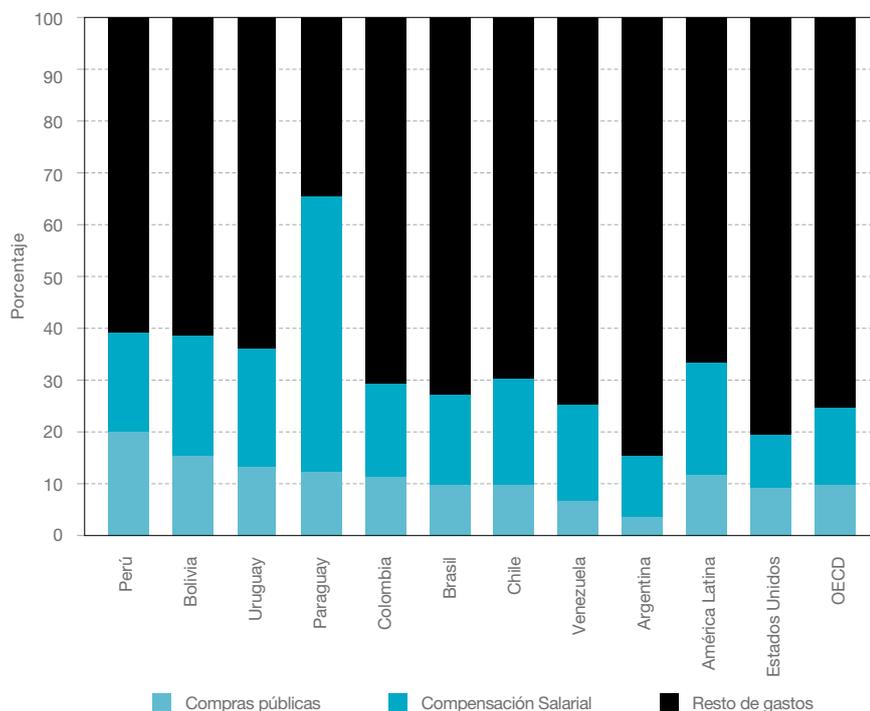
Las compras públicas representan, en promedio, un 12% de los presupuestos públicos de los países de América Latina. En países de mayor desarrollo relativo la cifra es algo menor mientras que el promedio de los países de la OECD ronda en

3. El promedio mundial está en torno al 4% del PIB. En todos los casos, las cifras excluyen a las compras de las empresas públicas de servicios.

4. Utilizando datos de Banco Mundial (2015) sobre compras públicas de 210 países a lo largo de dos décadas, puede obtenerse un coeficiente de correlación entre el PIB y el peso de las compras públicas como porcentaje del mismo de 0,45.

torno al 10% y en Estados Unidos se ubica en el 9% (Gráfico 3.2)⁵. Al interior de América Latina, la importancia de las compras públicas en el gasto público varía moderadamente entre los diferentes países. Mientras que estas compras representan un 4% del gasto público en Argentina, llegan a ser el 20% en el caso de Perú. A modo de comparación, el gráfico también muestra la porción del gasto público destinada a la compensación de los burócratas. En general, es posible observar que la cantidad de recursos que los países destinan a la adquisición de insumos es menor que la correspondiente al pago de salarios a los trabajadores públicos⁶ 7.

Gráfico 3.2 Importancia de las compras públicas dentro del gasto público, 2002-2013^{a/}



a/ El gráfico reporta la desagregación del gasto público promedio para diversos países. Se muestra el promedio de 12 años (2002-2013) con el objeto de eliminar efectos cíclicos.

Fuente: elaboración propia con datos de Banco Mundial (2015).

5. Los países del Caribe, que no están en el gráfico, presentan niveles más altos en promedio.

6. Entre los países reseñados en el gráfico, la excepción es Perú, donde la participación de las compras públicas en el gasto supera ligeramente a la de la compensación salarial.

7. Por varias razones es difícil extraer conclusiones sobre lo adecuado que pueda resultar la distribución de recursos al interior del presupuesto público a partir de la comparación de la participación relativa de las diferentes partidas. Entre estas, el hecho que esta participación relativa está afectada por diferencias en las horas trabajadas, los niveles salariales, la eficiencia del sistema de compras públicas, además de diferencias en los métodos de contabilización presupuestaria, que no siempre permiten una confrontación tan directa.

Además de su magnitud, las compras públicas se caracterizan por cubrir un gran número de sectores. El Cuadro 3.1 muestra la distribución de las compras públicas según sector en Chile, Argentina y México. Dos observaciones saltan a la vista. Primero, las compras públicas abarcan una gran cantidad de sectores de naturaleza muy distinta. Algunos sectores corresponden a productos básicos y homogéneos, mientras que otros corresponden a productos complejos y diferenciados; y otros requieren servicios hechos a medida y por mano de obra muy calificada. Aun dentro de un mismo sector, al desagregarlo, el tipo de bienes y servicios que se compran es muy heterogéneo. Por ejemplo, en el sector de servicios y materiales de oficina, hay desde lápices hasta sistemas electrónicos de control de entrada y salida de personal, mientras que las compras del sector de equipamiento militar y de seguridad van desde botas hasta asesorías de expertos en tecnología. Esta heterogeneidad es relevante para el diseño del sistema de compras públicas, pues requiere que este tenga flexibilidad para abarcar tanto bienes homogéneos y de compra rutinaria (p.e., lápices) como bienes complejos que requieren evaluación de expertos y cuya compra es esporádica (p.e., software de control de comunicaciones).

Las compras públicas se caracterizan por cubrir un gran número de sectores, con mucha heterogeneidad en cuanto al tipo de bienes adquiridos, tanto entre sectores como dentro de los mismos.

La composición de las compras públicas por sectores varía mucho entre países. México gasta más de un tercio del presupuesto público en suministros y servicios de construcción y cerca de un cuarto en servicios profesionales, educativos y de recreación. Chile, por su parte, parece enfocarse más en suministros farmacéuticos, de laboratorio y médicos; suministros y servicios de construcción, y servicios y materiales de oficina. En el caso de Argentina, el principal rubro es el de suministros de mantenimiento, reparación y limpieza; seguido de suministros farmacéuticos, de laboratorio y médicos; y de productos alimenticios. Esta variedad, resultante tanto de diferencias en el tipo de bienes y servicios públicos que prestan los organismos del Estado como en la forma en que se producen esos bienes y servicios, resalta una vez más la necesidad de contar con un sistema flexible que pueda ser funcional para diferentes sectores y productos.

Cuadro 3.1 Distribución de las compras públicas por sectores para Argentina, Chile y México (en porcentajes)^{a/}

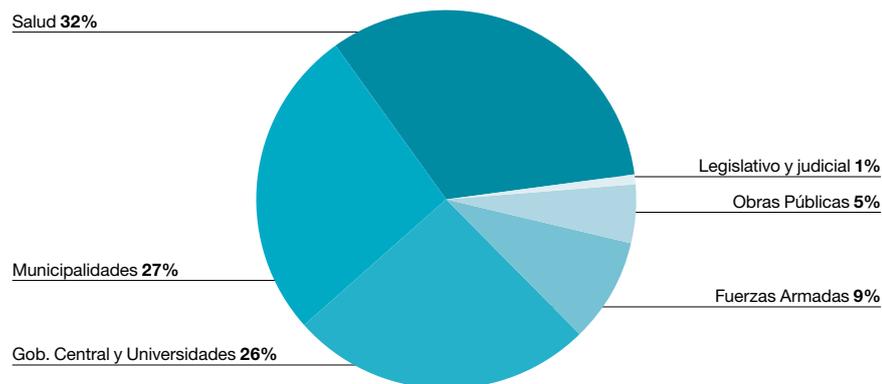
Sectores	Argentina	Chile	México
Combustibles y lubricantes	2	2	1
Equipamiento militar y de seguridad	3	2	1
Maquinaria, químicos y otros insumos de producción	9	4	10
Productos alimenticios	13	4	0
Servicios profesionales, educativos y de recreación	7	12	24
Servicios de transporte y depósito	3	8	2
Servicios y materiales de oficina	3	12	2
Suministros de mantenimiento, reparación y limpieza	19	6	3
Suministros electrónicos, de informática y de telecomunicaciones	8	6	11
Suministros farmacéuticos, de laboratorio y médicos	16	25	4
Suministros y servicios de construcción	3	16	37
Otros	13	3	4

a/ El cuadro reporta la desagregación de las compras públicas entre diferentes tipos de bienes para Argentina, Chile y México para el año más reciente encontrado.

Fuente: elaboración propia con datos de ArgentinaCompra, ChileCompra y Compranet (Gobierno de México).

Finalmente, es interesante indagar sobre cómo se distribuyen las compras públicas por entidad gubernamental o agencia pública. En el caso de Chile, el portal ChileCompra contiene esta información. El Gráfico 3.3 ilustra la descomposición de las compras públicas según este criterio. El principal comprador es el sector Salud, con un 33% de todas las compras públicas realizadas en 2014. La mayoría de las compras clasificadas aquí corresponden al Ministerio de Salud. Luego le siguen en importancia las compras de los gobiernos municipales (27% de las compras totales realizadas en 2014) y el gobierno central y las universidades (26%). En este último caso se incluyen las compras de varios ministerios, como por ejemplo el de Educación, el de Justicia y el de Economía, Fomento y Turismo, así como compras sin dependencia ministerial, como las realizadas por la Universidad de Chile. Las compras públicas realizadas por las Fuerzas Armadas representaron un 9% del total en 2014, e incluyen adquisiciones del Ministerio del Interior y Seguridad Pública y del Ministerio de Defensa Nacional. El resto de las compras públicas de ese año fueron realizadas por el sector de Obras Públicas (5%, siendo el Ministerio de Vivienda y Urbanismo una de las principales entidades agrupadas aquí) y los poderes Legislativo y Judicial (1%).

Gráfico 3.3 Compras públicas por tipo de institución en Chile (2014) ^{a/}



a/ El gráfico reporta el porcentaje de las órdenes de compra que corresponde a cada tipo de institución pública en Chile para el año 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de ChileCompra.

Compras públicas y capacidad estatal

LAS COMPRAS PÚBLICAS COMO INSUMO EN LA PRODUCCIÓN DE BIENES Y SERVICIOS

Las compras públicas juegan un papel fundamental en la capacidad del Estado para implementar políticas públicas. Por ejemplo, para poner en práctica una política de nutrición basada en comedores comunitarios para niños de familias de bajos recursos, se necesita un sistema de compras públicas para adquirir las me-

sas, arrendar o comprar los locales, comprar la comida, los utensilios y los implementos de limpieza. Además, se necesita adquirir estos bienes con la frecuencia indicada y a precios que respondan al presupuesto del programa. Sin un sistema adecuado de compras públicas, políticas bien intencionadas pueden terminar en comedores sin comida y buses escolares sin gasolina, ilustrando la falla del Estado en la provisión de servicios básicos.

En un enfoque de “función de producción” de bienes y servicios públicos (ver Capítulo 1), los bienes y servicios que componen las compras públicas pueden ser un insumo tan o más importante que la burocracia (Bardhan, 2002)⁸. Así, el mejor funcionamiento de las compras públicas tiene un efecto positivo en la cantidad de bienes públicos producidos, dados unos recursos limitados. Al proveer más insumos a menor precio, un sistema eficiente de compras públicas multiplica el impacto que pueden tener las acciones y los recursos del Estado⁹. En este sentido, avances en el sistema de compras públicas mejoran la productividad de cada funcionario, por lo que pueden tener un efecto similar a un desarrollo de las habilidades del cuerpo burocrático del gobierno (Bardhan, 2002).

El efecto de las compras públicas en la implementación de las políticas es difícil de cuantificar, especialmente porque este sistema no existe en un vacío, sino que interactúa con diferentes ambientes institucionales, sociales y económicos. El sistema de compras públicas influencia y es influenciado por el ambiente *interno, de mercado, legal, político y socioeconómico* (Thai, 2001) :

- El *ambiente interno* se refiere a la habilidad de un esquema de compras públicas de cumplir sus propios objetivos de adquisición. Este concepto es análogo al de capacidad del Estado, pero limitado al funcionamiento interno del sistema de compras públicas. Esta dimensión está fuertemente influenciada por la calidad de la burocracia que lleva a cabo las compras y el diseño del sistema.
- El *ambiente de mercado* se refiere a la cantidad de potenciales proveedores y al nivel de competencia que el Estado puede promover entre ellos para maximizar la eficiencia, lo que a su vez determina el precio y la calidad de los bienes y servicios públicos a los que el Estado puede acceder. Las compras públicas pueden inducir a mayor eficiencia al aumentar la escala del mercado (Lember *et al.*, 2011).
- El *ambiente legal* se refiere al contexto de reglas que afectan la práctica de las compras públicas. Este marco va más allá de las leyes de licitación pública, incluyendo las reglas que gobiernan las actividades de desarrollo, producción y distribución de productos, así como la resolución de conflictos en contratos comerciales y la vigilancia y el monitoreo.
- El *ambiente político* se refiere a las interacciones de los diferentes grupos involucrados en el sistema de compras públicas: individuos, organizaciones, sector privado, asociaciones profesionales y grupos de interés.

Las compras públicas juegan un papel fundamental en la capacidad del Estado para implementar políticas públicas.

8. El enfoque de considerar el proceso de contratación pública como un insumo en una función de producción de bienes públicos ha sido común en la literatura legal y económica de este tema (Childs *et al.*, 1994 y Lineberry, 1977).

9. De manera similar a lo que hace un aumento de capital en una función de producción típica.

- Finalmente, el *ambiente de las fuerzas sociales y económicas* se refiere a las políticas públicas que requieren compras públicas y a su impacto. Las necesidades de las compras y el presupuesto público determina su magnitud. Adicionalmente, las compras públicas pueden retroalimentar la realidad social y económica: un sistema efectivo de compras públicas ayuda al Estado a implementar sus políticas; y si son políticas efectivas, tienen impacto sobre la realidad. Por ejemplo, en Estados Unidos, el Centro Nacional para la Prevención de Enfermedades Crónicas y Promoción de la Salud (CDC, 2011) destaca el proceso de compra de alimentos como determinante principal del éxito de la implementación de muchas políticas de salud.

Finalmente, es importante insistir en que las compras públicas involucran a muchos actores y dimensiones. Así, por ejemplo, no es suficiente establecer legislación sobre las compras públicas si la burocracia que las ejecuta no es competente; a su vez, las compras públicas determinan en gran medida las capacidades de esa burocracia. La interacción del sistema de compras públicas con los ambientes mencionados y con los diferentes actores del proceso de implementación de las políticas (los políticos que formulan y diseñan políticas, la burocracia, otros actores que evalúan y el ciudadano) determinan su impacto sobre la capacidad estatal.

PROBLEMAS DE INCENTIVOS EN LAS COMPRAS PÚBLICAS

La magnitud de las compras públicas las convierte en un mercado deseable y en una potencial fuente de rentas. Si esto se combina con un sistema con pocos incentivos para que los funcionarios públicos sean responsables con el presupuesto público, se tiene una receta para un sistema que desperdicia recursos y que es propenso a la corrupción. Ahora bien, es importante diferenciar entre el desperdicio de recursos y la corrupción. En el primer caso, los mayores costos o precios que se pagan por ciertos bienes (o menores calidades de los bienes que se adquieren a igual precio) se producen por fallas en el sistema (p.e. reducida competencia entre oferentes) o falta de esfuerzo realizado por los funcionarios, pero donde los mayores costos no constituyen ganancias privadas (monetarias o en especie) para los individuos que gestionan estos esquemas. Cuando los mayores costos sí se relacionan con rentas o beneficios privados de autoridades y empleados de la administración claramente estamos ante hechos de corrupción. No obstante, los dos hechos están relacionados al problema de incentivos que predomina en transacciones con información imperfecta y donde los intereses de la institución pública (p.e. un hospital) que requiere los insumos (p.e. guantes descartables) no están alineados con los de los funcionarios que gestionan dichas compras.

Aunque la corrupción generalmente recibe mayor atención mediática, el desperdicio de recursos puede ser igual o aún mayor. Para el caso de Italia, Bandiera *et al.* (2009) encuentran diferencias significativas en los precios que pagan diferentes entidades por el mismo bien o servicio y estas se deben principalmente al desperdicio de recursos y no a la corrupción (83% de los casos de mayores costos se deben a desperdicio y 17% a corrupción).

Como se mencionó antes, tanto el desperdicio como la corrupción pueden enmarcarse dentro de un problema de desalineación de incentivos. Hay desperdicio porque los agentes que ejecutan las compras públicas no tienen incentivos a realizar el mayor esfuerzo posible para proteger los recursos; hay corrupción, porque no solo no hay incentivos al esfuerzo, sino que hay incentivos al desvío de recursos.

En términos generales esta desalineación de incentivos puede verse dentro de un marco de problema de “agente-principal” (ver discusión en el capítulo 2). En el sector de compras públicas, los empleados son los agentes, mientras que el Estado, o en última instancia la ciudadanía, es el principal (Laffont y Martimort, 2002). El problema de agencia es mayor en el sector de compras públicas que en el de las privadas por la naturaleza del principal: por un lado, el Estado no es una persona tangible; por otro lado, los ciudadanos están muy dispersos, poseen poca información sobre el proceso y no se sienten completamente dueños de los recursos públicos: como son de todos, no son específicamente de nadie. Esto hace que la vigilancia sea aún más difícil. Adicionalmente, las características del sector público hacen poco probable la adopción de algunas estrategias usadas en el sector privado para solucionar el problema de agencia, como por ejemplo, la introducción de pagos por desempeño.

Así es que en los últimos 30 años, el pago por desempeño ha aumentado significativamente en el sector privado (Shue y Townsend, 2014), mientras que en el sector público, por su naturaleza, es menos frecuente (Ver capítulo 2)¹⁰. Aunque la efectividad de los pagos por desempeño todavía está en discusión, es claro que la idea detrás del diseño de este tipo de mecanismos es la alineación de incentivos.

Si el problema de incentivos en las compras públicas no se resuelve y esto da lugar no solo a ineficiencias y desperdicio, sino también a hechos de corrupción significativos, se puede afectar negativamente la percepción de legitimidad del Estado por parte de los ciudadanos. La disminución en la percepción de legitimidad impacta sobre la participación ciudadana, tanto en lo que respecta al uso y al aprovechamiento de los programas públicos (optando por la producción privada cuando está disponible) como también a su participación en dar sugerencias para mejorar las políticas y vigilar el buen desempeño de los proveedores, aspecto que, como se verá en el capítulo 4, es también importante para una buena gestión de los servicios.

El problema de agencia entonces ocupa un lugar central en determinar el buen funcionamiento del proceso de compras públicas. Su solución no es evidente, pero es claro que se requiere pensar en un diseño de los regímenes que alinee los incentivos de los funcionarios sin necesidad de recurrir a controles y monitoreo excesivos que reduzcan la autonomía de las instituciones públicas, aumentando

Tanto el desperdicio de recursos como la corrupción pueden enmarcarse dentro de un problema de desalineación de incentivos.

10. Los pagos por desempeño son muy importantes dentro de las compensaciones de altos cargos. Por ejemplo, en 2012, aproximadamente el 75% de los presidentes ejecutivos recibe pagos en acciones (que intentan actuar como pagos por desempeño) y en el 2013 este pago conformaba el 60% de sus pagos totales en las firmas en el S&P 500 (*Equilar Annual Report*, 2013, 2014). Según datos de la Encuesta CAF 2014, el 30% de los trabajadores del sector privado formal en las principales ciudades de la región recibe pagos según su desempeño individual, comparado con solo 22% en el sector público. Por otro lado, el 24% recibe pagos según el desempeño de su institución, comparado con solo 20% en el sector público.

Se requiere pensar en un diseño de los regímenes que alinee los incentivos de los agentes sin necesidad de recurrir a controles y monitoreo excesivos que reduzcan la autonomía de las agencias públicas.

innecesariamente los costos de operación del sistema. Sin embargo, el equilibrio entre autonomía y control es difícil de conseguir. Por ejemplo, Rasul y Rogers, 2013 muestran que un control excesivo puede ser contraproducente y que la pérdida de autonomía puede afectar la productividad de los servidores públicos, tanto que el resultado neto sobre la efectividad en la implementación de las políticas puede ser negativo. Como veremos en la próxima sección, la introducción de elementos que aumenten la competitividad y transparencia del sistema, por ejemplo, a través del uso de portales electrónicos para informar y centralizar las operaciones, pueden hacer menos restrictivo este conflicto.

Los regímenes de compras públicas en América Latina

La legislación que gobierna las compras públicas en cada uno de los países de la región es compleja y diferente. Cientos de hojas determinan los casos particulares en los que se aplica una u otra regulación. Siguiendo a Castilla (2015), el régimen de compras públicas se compone de:

- i. Una ley de compras públicas,
- ii. Una agencia ejecutora de las compras,
- iii. Un órgano de vigilancia,
- iv. Un órgano que dirime los desacuerdos,
- v. Herramientas y modalidades de compra.

La ley de compras públicas establece los procedimientos disponibles para que el Estado adquiera los bienes y servicios del sector privado, y generalmente incluye reglamentación sobre el papel que juegan los distintos componentes. Estos aspectos incluyen el establecimiento de las agencias ejecutoras, los órganos de control y detalles procedimentales de los mecanismos de compra y provisión de información. El Cuadro 3.2 muestra una lista de estas leyes para la región.

Las agencias ejecutoras prestan servicios a los diferentes órganos ejecutivos del Estado en la adquisición de bienes y servicios para la implementación de políticas públicas. En general, estas agencias no definen el presupuesto ni las políticas públicas a implementarse. Estos son determinados por los cuerpos legislativos en términos generales y luego desarrollados en detalle por los órganos ejecutivos (p.e., los ministerios). Aunque los órganos ejecutivos pueden realizar directamente algunas compras de bienes y servicios de bajos montos y/o rutinarias, la tendencia reciente en muchos países es a centralizar las compras de ministerios e instituciones públicas en una única agencia ejecutora que concentra la mayoría de las adquisiciones. Esta agencia puede entonces agregar capacidades técnicas, legales y logísticas que les sirvan a múltiples organismos del Estado, disminuyendo costos y aumentando la eficiencia. Algunos ejemplos de estas agencias son: *Chile Compra*, que opera formalmente desde 2003 y que se estableció como un servicio público descentralizado aunque dependiente del Ministerio de Hacienda;

Colombia *Compra Eficiente*, establecida en 2011 y que juega un papel de coordinador central; *Agencia de Compras y Contrataciones del Estado*, en Uruguay, que recientemente inauguró una tienda virtual que coordina las compras nacionales; y *Servicio Nacional de Contratación Pública* (SERCOP), que coordina las compras a nivel nacional en Ecuador.

Cuadro 3.2 Regímenes de compras públicas para países de América Latina y el Caribe

País	Ley de compras públicas	Portal electrónico de compras Públicas
Argentina	Decreto Delegado N° 1023/2001	Argentina Compra (http://www.argentinacompra.gov.ar)
Bolivia	Decreto N° 436/2000 Decreto Supremo No. 181 (Normas Básicas del Sistema de Administración de Bienes y Servicios)	
Brasil	Ley 8666-93	<i>Compras Governamentais</i> (http://www.comprasgovernamentais.gov.br/)
Chile	Ley de Compras Públicas N° 19.886 de 2003	Chile Compra (http://www.chilecompra.cl/)
Colombia	Ley 80 de 1993	Colombia compra eficiente (http://www.colombiacompra.gov.co/)
Costa Rica	Ley N° 7494 (ley de contratación administrativa)	<i>Comprared</i> (https://www.hacienda.go.cr/)
Ecuador	Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública (LOSNCP)	Sistema Oficial de Contratación Pública (http://portal.compraspublicas.gob.ec)
El Salvador	Ley de Adquisiciones y Contrataciones de la Administración Pública	COMPRASAL (https://www.comprasal.gob.sv/comprasal_web/)
Guatemala	Ley de Contrataciones del Estado. Decreto 57 - 92.	<i>GuateCompras</i> (http://www.guatecompras.gt/)
Haití	<i>Loi fixant les règles générales relatives aux Marchés Publics et aux Conventions de Concession d'Ouvrage des Services Publics</i> (2009)	<i>Commission National des Marchés Publics</i> (http://www.cnmp.gouv.ht/)
Honduras	Ley de Contratación del Estado Reglamento de Ley de Compras Eficientes y Transparentes a Través de Medios Electrónicos	HonduCompras (http://www.honducompras.gob.hn/)
México	Ley de adquisiciones arrendamientos y servicios del sector público (LAASSP) del 2000 (última reforma en 2012)	<i>Compranet</i> (https://compranet.funcionpublica.gob.mx/web/login.html)
Nicaragua	Ley No. 737. Ley de Contrataciones Administrativas del Sector Público.	Nicaragua Compra (http://www.nicaraguacompra.gob.ni/)
Panamá	Ley N° 22 de Contrataciones Públicas del 27 de julio de 2007.	Panamá Compra (http://www.panamacompra.gob.pa/)
Paraguay	Ley N° 3.3439	Dirección Nacional de Contrataciones Públicas (https://www.contrataciones.gov.py/)
Perú	Reglamento de la Ley de Contrataciones del Estado DS. N° 184-2008-EF	Organismo Supervisor de las Contrataciones del Estado (http://portal.osce.gob.pe)
República Dominicana	Ley N° 340-06 sobre Compras y Contrataciones con modificaciones de la Ley No. 449-06	Compras Dominicana (http://www.comprasdominicana.gov.do/)
Trinidad y Tobago	<i>Central Tenders Board Ordinance</i> (1961)	
Uruguay	Ley 9542 de 1975	Agencia de Compras y Contrataciones del Estado (Uruguay) (http://www.comprasestatales.gub.uy/)
Venezuela	Decreto con Rango, Valor y Fuerza de Ley de Contrataciones Públicas N° 5.929 de 2008	Servicio Nacional de Contrataciones (Venezuela) (http://www.snc.gob.ve/)

Fuente: elaboración propia.

El órgano de vigilancia, generalmente la Contraloría, verifica el uso eficiente y eficaz de los recursos públicos y dirige, directa o indirectamente, investigaciones de rutina y excepción sobre el uso de estos fondos que se aplican a través del sistema de compras públicas. Ejemplos del órgano de vigilancia son la *Auditoría General* de la República en Colombia, la *Contraloría General de la República*, en Chile, y la *Contraloría General*, en Uruguay.

La Contraloría es el máximo órgano de control fiscal del Estado. Generalmente tiene dependencias nacionales y de orden sub-nacional. El órgano de vigilancia cuida los recursos públicos para fortalecer la capacidad del Estado a través de la eficiencia y la eficacia.

Las labores del órgano de vigilancia van más allá de la supervisión de las compras públicas, y generalmente incluyen: 1) la evaluación de los resultados obtenidos en el manejo de recursos, siguiendo principios de economía, eficiencia, eficacia, equidad y sostenibilidad ambiental; 2) el estudio de los estados financieros de los entes del Estado y su cumplimiento de los planes presupuestales periódicos; 3) el establecimiento de la responsabilidad fiscal de los servidores públicos y de los particulares que causen daño al patrimonio público; 4) la imposición de sanciones pecuniarias, aunque en muchos sistemas estas son impuestas por agentes del sector judicial; y 5) la recuperación de los recursos perdidos y del patrimonio público. Las funciones de este órgano incluyen una supervisión directa de las compras públicas y la implementación de medidas preventivas para impedir el desperdicio de recursos y la corrupción. Por ejemplo, lleva a cabo acciones educativas para los funcionarios públicos y otros actores privados que realizan transacciones con el Estado como consultores y proveedores; y promueve la participación ciudadana en el control y la vigilancia de los recursos.

Por supuesto, surge la dificultad de establecer quién vigila al órgano de vigilancia. Los países han optado por dejar este control al Congreso, o en forma complementaria, al poder Judicial.

Por su parte, es fundamental para proporcionar transparencia y justicia a todos los participantes del sistema, el establecimiento de un órgano que dirime los desacuerdos entre el Estado y los oferentes, o entre el Estado y los proveedores de bienes y servicios una vez que han sido seleccionados. Esto es particularmente importante en algunos sectores en donde el Estado es el único comprador. Este órgano está compuesto generalmente por las cortes administrativas que siguen en estos casos las leyes de compras públicas, al igual que otras leyes de relaciones comerciales con el Estado. Ejemplo de estas leyes son el código de procedimiento administrativo y de lo contencioso administrativo, Ley 1437-2011 en Colombia; Ley de adquisiciones, arrendamiento y servicios del sector público en México y la Ley 1563-2012 en Chile.

Adicionalmente, dados los altos costos de estos conductos formales para dirimir conflictos, varios Estados de la región han establecido organismos de arbitraje dentro de las agencias de contratación pública. Su jurisprudencia está limitada por la naturaleza del conflicto, el monto y el punto del proceso de compra en el que surja el desacuerdo. Por ejemplo, en su ley de compras públicas Chile creó el Tribunal de

Compras Públicas cuya jurisprudencia se limita a los conflictos que surgen entre la publicación de las bases de licitación y la adjudicación de la oferta y cuyas facultades se limitan a declarar la nulidad del acto impugnado. De manera similar, Ecuador estableció el Centro de Mediación del Servicio Nacional de Contratación Pública como una alternativa a los órganos judiciales en la resolución de conflictos. Más allá de estas facultades, en la gran mayoría de casos la Contraloría sigue siendo la encargada de recibir las denuncias de los actores involucrados en los desacuerdos.

Por último, además de la ley de compras públicas, son importantes los reglamentos que detallan las herramientas y modalidades de compra. Dentro de las herramientas se encuentran los sistemas de compra electrónica, los cuales contribuyen a disminuir los costos de las adquisiciones para el Estado y los costos de transacción para todas las partes; y también a aumentar la transparencia, lo que disminuye el desperdicio y la corrupción, y potencia la percepción de legitimidad del proceso (Jap, 2007). Dentro de las modalidades, las que predominan en los países de la región son la licitación o subasta inversa, el convenio marco, y el valor estimado.

La licitación por *subasta inversa* busca aprovechar la competencia entre los oferentes para lograr la mejor oferta al menor precio. A través de la subasta inversa, las entidades públicas eligen al proveedor que esté dispuesto a ofrecer el bien o servicio descrito en el pliego de licitación al menor precio. Las fichas técnicas incluidas en el listado de la licitación usualmente son elaboradas por la agencia que ejecuta las compras públicas. La subasta inversa generalmente puede ejecutarse bajo dos modalidades: la presencial y la electrónica. Bajo la modalidad presencial, la subasta se realiza en un acto público en un día, hora y lugar fijado por la entidad pública, en el que cada oferente presenta sus propuestas en presencia de todos los demás oferentes, un notario público y un comité especial. Este proceso incluye a menudo la oportunidad de que cada participante pueda acceder a las ofertas competidoras, de manera que se da una vigilancia mutua entre los participantes. Por su parte, la modalidad electrónica puede ser parcial (solo se publica la información de la licitación) o completa (incluyendo la recepción y la verificación de ofertas a través un portal electrónico).

La subasta inversa es un mecanismo adecuado sobre todo para las compras específicas y esporádicas, ya que al ser complejo y costoso de organizar (aún bajo la modalidad electrónica), puede no resultar conveniente para compras de bajos montos o cotidianas. Así y todo es una modalidad muy utilizada. Por ejemplo, en Chile el 56% de todas las compras públicas se hacen mediante subasta inversa (o *licitación pública*, Gráfico 3.4, ver p. 135); y en particular esta modalidad se utiliza en el 75% los proyectos de infraestructura (Gráfico 3.5, ver p. 135).

La subasta inversa tiene beneficios para el comprador, porque reduce el precio de compra, aumenta las chances de seleccionar un proveedor calificado y reduce los tiempos de negociación¹¹. Además, conlleva ahorros en los costos de litigio

La subasta inversa es un mecanismo adecuado sobre todo para las compras específicas y esporádicas, ya que al ser complejo y costoso de organizar, puede no resultar conveniente para compras de bajos montos o cotidianas.

11. La Cámara Peruana de Construcción estima que desde el lanzamiento de la subasta inversa electrónica los tiempos de negociación para los contratos han disminuido en 50% (Castila, 2015).

El convenio marco es otra modalidad muy utilizada especialmente para compras frecuentes.

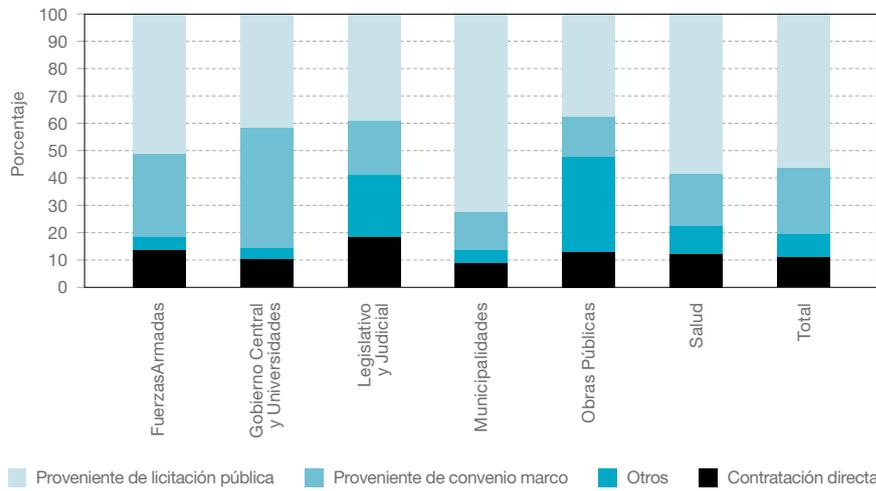
porque no es posible cuestionar las especificaciones técnicas establecidas en los pliegos de licitación (Castilla, 2015). Asimismo, ofrece beneficios para los proveedores, en particular una competencia más justa y transparente, información clara y completa sobre los servicios y bienes requeridos y la oportunidad de decidir participar solo a precios que impliquen ganancias. Dentro de los posibles riesgos de esta modalidad se encuentra el deterioro de las relaciones con proveedores estratégicos, lo que a largo plazo puede causar aumentos en los precios y disminución en la calidad de los productos adquiridos (Manoochehry y Lindsay, 2008). En la actualidad esta modalidad se aplica frecuentemente aprovechando los avances en las tecnologías de información, lo que ha transformado significativamente la manera en que los Estados realizan la mayoría de sus compras. Ejemplos de leyes que regulan la subasta inversa se ven en Perú con la Ley N° 30225 y en México con la Ley de Contratación Pública del Estado de México y Municipios - Decreto N° 85.

Por su parte, el *convenio marco* es otra modalidad muy utilizada especialmente para compras frecuentes. Bajo esta modalidad, el comprador declara las especificaciones del bien o servicio luego de lo cual puede proceder a contratar con uno o varios oferentes y de manera frecuente sin necesidad de declarar nuevamente las especificaciones para cada compra. El organismo supervisor de las contrataciones del Estado selecciona a aquellos proveedores con los que las entidades públicas podrán contratar la provisión de los bienes y servicios que requieran de manera inmediata y sin mediar un proceso de licitación. Los bienes y servicios son ofertados usualmente a través de catálogos públicos generalmente multi-proveedor, lo que significa que el mismo bien o servicio puede ser ofrecido por distintos proveedores. Las entidades públicas se reservan la decisión de compra y pueden elegir un proveedor teniendo en cuenta variables como precio, calidad, tiempo de entrega, descuentos por volumen, etc.

El convenio marco se utiliza para un porcentaje importante del total de compras públicas. Por ejemplo, en Chile, se utiliza en 25% del total de las adquisiciones (Gráfico 3.4), y en mayor medida en las compras de bienes homogéneos como insumos de oficina y farmacéuticos (Gráfico 3.5). Ejemplos de las reglamentaciones de convenio marco en los países de la región son el Decreto 1510, artículos 46 al 49, en Colombia, y el artículo 30 inciso d) de la ley N° 19.886 en Chile.

Finalmente, el *valor estimado* es otro mecanismo importante en los regímenes de compras públicas en la región. Bajo esta modalidad, y a través de diferentes mecanismos de valuación, se realiza un peritaje y se determina el monto máximo considerado justo. Se trata de un monto de referencia que resulta de consideraciones técnicas y de una indagación en el mercado y que no se usa para rechazar o aceptar ofertas, sino para determinar los parámetros que aplican en su evaluación y monitoreo. Además, sirve como base para determinar el presupuesto. El valor estimado es común en la legislación internacional y se considera una buena práctica en la gestión de las compras públicas. Puede utilizarse cuando no hay mucha competencia en el mercado. Por ejemplo, cuando el Estado se enfrenta a un solo proveedor, o cuando quiere adquirir un bien o servicio específicamente diseñado para un proyecto o política. En estos casos el valor de mercado puede ser desconocido, y una subasta puede permitir que el oferente manipule su oferta. En algunos casos, además, el valor estimado se usa en conjunción con la subasta inversa o con el convenio marco.

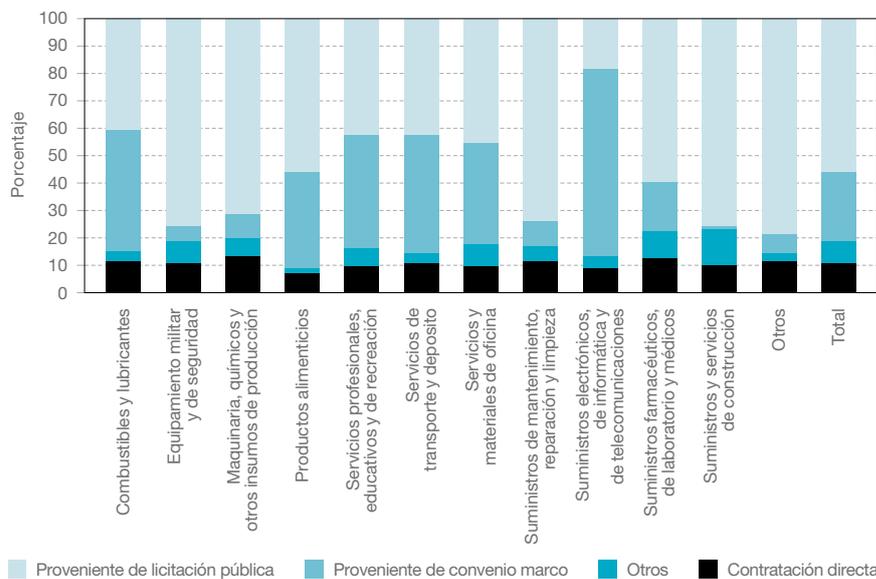
Gráfico 3.4 Distribución de las compras públicas por modalidad de adquisición para diversas instituciones en Chile (2014)^{a/}



a/ El gráfico reporta la distribución de las órdenes de compra por modalidad de adquisición para diferentes instituciones en Chile durante el año 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de ChileCompra.

Gráfico 3.5 Distribución de las compras públicas por modalidad de adquisición según tipo de producto adquirido en Chile (2014)^{a/}



a/ El gráfico reporta la distribución de las órdenes de compra por modalidad de adquisición para diferentes tipos de productos en Chile durante el año 2014.

Fuente: elaboración propia con datos de ChileCompra.

Más allá de estos mecanismos, existen otras modalidades de contratación como la compra directa que se usan para un porcentaje menor de las compras totales (menor al 10% en el caso de Chile como se observa en el Gráfico 3.4). Generalmente estas modalidades implican sistemas menos competitivos, por ejemplo, permitiendo la compra directa con cotización pero sin licitación abierta, o en algunos casos la elección directa de algún proveedor, por lo que habitualmente se utilizan en respuesta a situaciones particulares como emergencias o temas sensibles y confidenciales. En esta modalidad se incluyen:

- Adquisición directa por montos menores a un mínimo establecido,
- Adquisición directa de un producto de una licitación privada declarada desierta,
- Productos o servicios para los que el conocimiento público de la licitación podría poner en riesgo el objeto de la contratación,
- Contratación con titulares de derecho de propiedad intelectual o industrial,
- Contratación de consultorías que dependen de facultades especiales del proveedor,
- Emergencia, urgencia o imprevisto,
- Prórroga de un contrato de suministro o servicio o contratación de servicios conexos,
- Servicios de naturaleza confidencial,
- Contratación directa con valor estimado cuando solo existe un proveedor del bien o servicio.

La arquitectura descrita previamente sobre los regímenes de compra es fundamental para que la adquisición de los insumos necesarios para la implementación de políticas sea transparente, eficiente y eficaz. Como se vio, es necesario un régimen que abarque las diferentes necesidades de las entidades oficiales que requieren realizar las adquisiciones de productos para asegurar su buen funcionamiento. Al mismo tiempo, se debe establecer un equilibrio entre flexibilidad para permitir una razonable operatividad del sistema, y esquemas de control que no impliquen regulaciones extensas y complicadas cuyo cumplimiento generan atrasos innecesarios y mayores costos, o que propicien hechos de corrupción y falta de transparencia (Bardhan, 2002).

Las buenas prácticas en las compras públicas y la evidencia sobre impactos

¿Cómo mejorar la efectividad de las compras públicas? Por una parte, la extensa experiencia en la materia por parte de países desarrollados y en desarrollo ha generado una serie de recomendaciones o buenas prácticas que han sido recogidas por distintos organismos internacionales o centros de estudios de políticas públicas. Por otra, la investigación académica sobre la materia, aunque aún escasa, provee resultados empíricos cuantitativos de algunas evaluaciones de políticas referidas a los regímenes de compras públicas cuyo objetivo es reducir la corrupción y el desperdicio.

LA RECOMENDACIONES SOBRE BUENAS PRÁCTICAS

Múltiples organizaciones han establecido lineamientos sobre lo que constituyen buenas prácticas en los sistemas de compras públicas. Estas recomendaciones pueden resumirse en la adopción de mecanismos que promuevan la competencia (como las subastas inversas) y la transparencia (como las herramientas de compras públicas en línea) y el establecimiento de medidas reactivas y preventivas contra la corrupción y el desperdicio (a través de organismos de control como la contraloría). Estas recomendaciones son conscientes del problema de agente-principal y sus consecuencias. Adicionalmente, algunos organismos sugieren prestar atención también al tratamiento equitativo de los oferentes.

La Organización Mundial del Comercio (OMC) se ha concentrado en promover mecanismos de competencia como solución a los problemas de corrupción y de eficiencia. Por ejemplo, el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP) de la OMC firmado en Marrakech el 15 de abril de 1994¹² incorporó la no discriminación entre oferentes nacionales y extranjeros para la contratación de bienes, servicios en general y servicios de construcción, como una política de competencia para disminuir los precios ofrecidos internamente. Adicionalmente, este acuerdo sugiere que la presencia de competidores internacionales disminuye la probabilidad de cartelización por parte de los oferentes nacionales, así como cualquier tipo de colusión entre los agentes del Estado y los oferentes conocidos, que pudiese resultar en precios más altos que el mínimo de mercado. La OMC estima que a raíz de este acuerdo, los países miembros han multiplicado 10 veces el valor de la contratación abierta a la competencia internacional en el marco de sus normas.

Por otro lado, los organismos multilaterales de crédito con el Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo y CAF han convertido sus prácticas internas sobre adquisiciones en sugerencias de política para los países. Estas sugerencias permiten tener en cuenta la calidad, el costo y la ejecución oportuna del producto, tanto en los proyectos financiados por estas instituciones, como en las compras públicas de los países con los que operan. En particular, se recomienda aplicar procedimientos equitativos y transparentes que permitan crear mercados confiables y estables, capaces de atraer proveedores y contratistas eficientes, y resguardar los principios de responsabilidad de gestión y uso efectivo de los fondos públicos.

Por su parte, la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil (UNCITRAL, por sus siglas en inglés), publicó en 2011 una ley Modelo sobre Contratación Pública de Bienes y Obras. El principal objetivo de este instrumento es proporcionar un modelo, en particular a los países en desarrollo, para la formulación de un marco jurídico de compras públicas que promueva la economía, la eficiencia y la competencia en el proceso de contratación; y que fomente la integridad, la confianza, la equidad y la transparencia en el proceso de adjudicación. Este marco también se asienta sobre los principios de equidad, transparencia

Las recomendaciones se resumen en la adopción de mecanismos que promuevan la competencia y la transparencia y el establecimiento de medidas reactivas y preventivas contra la corrupción y el desperdicio.

12. El ACP es un acuerdo plurilateral en el sentido de que no todos los miembros de la OMC están vinculados al mismo.

y competencia, como factor promotor de eficiencia. UNCITRAL recomienda en particular los sistemas de compras públicas en línea dados sus ventajas para promover estos principios.

Finalmente, la OECD, estableció en 2003 la Mesa Redonda sobre Adquisiciones Públicas del Comité de Asistencia al Desarrollo (CAD) para evaluar de manera integral los sistemas nacionales de compras públicas y hacer posible el intercambio de experiencias y buenas prácticas entre países miembros en los temas de transparencia y la eficiencia en el uso de recursos públicos. Una vez más, entre las conclusiones de las primeras ediciones del CAD, se encuentran la competencia y la transparencia como principios básicos.

Una recomendación común entre los organismos internacionales es aprovechar las tecnologías de la información para aumentar la competencia y la transparencia de los sistemas de adquisiciones, en particular a través de portales electrónicos de compras públicas. Los organismos sugieren combinar catálogos electrónicos, compras agregadas y subastas inversas electrónicas como mecanismos para llegar a un mayor número de oferentes (aumentando la competencia) y simplificar la contratación (disminuyendo los costos de transacción); todo lo cual resulta en precios más bajos para el Estado. Adicionalmente, destacan que estos sistemas permiten el acceso a la información sobre los procesos de compra a los ciudadanos, los cuales pueden implementar procesos de vigilancia con efectos significativos en el comportamiento de los burócratas y los funcionarios elegidos por voto popular (ver Capítulo 4). Algunos países latinoamericanos han utilizado las nuevas tecnologías de la información para diseñar mecanismos de contratación novedosos y ágiles que han contribuido a simplificar los procesos de compras generando importantes ahorros de tiempo y costos administrativos, tanto para las entidades públicas como para sus proveedores. Entre ellos se destaca el caso de México con el portal *Compranet* el cual se describe en el Recuadro 3.1.

Recuadro 3.1 Compranet, un portal de compras públicas exitoso en México

Hacia 1995, el Gobierno Federal mexicano contaba con poca o ninguna información centralizada sobre las compras públicas realizadas por sus diversas agencias, sus precios o sus oferentes. Además, los procesos de compra eran costosos, las adquisiciones dependían desproporcionadamente de la capital, los precios eran demasiado altos y en general prevalecían el desperdicio de recursos y la corrupción. Al producirse la crisis financiera del Tequila en 1995, se hizo necesario implementar recortes severos en el presupuesto y controles estrictos en el gasto público. Fue en ese contexto que el gobierno introdujo *Compranet*.

Compranet es un sistema de compras públicas implementado por la Secretaría de la Función Pública a través de la Unidad de Política de Contrataciones Públicas, que centraliza la información y la comunicación de la gran mayoría de estas adquisiciones. Actualmente, el 87% de todas las comunicaciones de compras públicas se hacen a través de *Compranet*. Alrededor de 3.000 agencias o unidades de compras públicas publican sus solicitudes de compra en línea, ante las cuales los oferentes pueden contestar con rapidez. Aproximadamente 25.000 oferentes están

registrados en el sistema. Además, dado que los costos de ofertar han disminuido, las tasas de participación de las empresas pequeñas y medianas y de las empresas que no se encuentran en México D.F. han aumentado. Las diferentes fases del proceso son visibles en el sitio web. En algunos casos, la transacción de compra puede realizarse en línea; aunque esta posibilidad se limita a apenas al 2% del total de compras públicas, ha tenido una tendencia creciente.

Compranet también ha contribuido a aumentar la vigilancia ciudadana en el proceso de compras públicas. Un caso conocido fue una investigación del periódico Milenio en 2001 que, utilizando los datos públicos de *Compranet*, encontró precios elevados en las adquisiciones de algunos productos. Este caso desencadenó una investigación exhaustiva del auditor general y que tuvo como resultado la renuncia de tres miembros del cuerpo administrativo del gobierno. La revista *Wired* destacó a *Compranet* como un sistema que había traído una revolución electrónica a México.

El éxito de *Compranet* ha sido reconocido por varias instituciones. El sistema fue ganador de la categoría de comercio electrónico del *Global Bangemann Challenge*. Y fue evaluado y calificado como exitoso en el contexto del proyecto de Intercambio de Información de e-gobierno para el Desarrollo, llevado a cabo por el Instituto de Política y Administración del Desarrollo (<http://www.seed.manchester.ac.uk/subjects/idpm/>). Dentro de los puntos a mejorar, sin embargo, esta evaluación destacó la información disponible públicamente sobre los costos del manejo del sistema, sobre investigaciones de corrupción y sobre la incorporación de nuevos oferentes.

Fuente: elaboración propia con información de: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx/>; Scheeres (2002) e Ibarra Estrada (2002).

LOS RESULTADOS DE EVALUACIONES DE IMPACTO

¿Qué tanto impacto tienen las buenas prácticas de las compras públicas? La medición del impacto de las diferentes medidas enfrenta serios desafíos para identificar causalidad ya que los cambios en las regulaciones sobre compras públicas a menudo no se aplican de manera aleatoria y por lo tanto sus resultados están contaminados por otros factores que ocurren simultáneamente.

Una iniciativa muy difundida para disminuir la corrupción ha sido aumentar la competencia. La competencia por parte de los oferentes no solo aumenta la eficiencia, sino que también disminuye las rentas disponibles y la probabilidad de desvío de fondos. Por ejemplo, con un enfoque muy innovador Tran (2009) utiliza registros internos de sobornos de una firma asiática y evalúa el efecto de aumentar la competencia en la incidencia de estos pagos ilícitos. Estos sobornos alcanzaban 14% del valor de los bienes en el período inicial cuando las subastas no eran obligatorias. El autor encuentra que, mientras que la utilización de subastas de *mayor valor* (que consideran tanto el precio como una evaluación subjetiva de la calidad de las ofertas) no disminuyen la incidencia de sobornos, utilizar subastas de *mejor precio* (comparando solo el precio de las ofertas que superan un mínimo de calidad objetivamente observable) disminuyen la incidencia de pagos ilícitos significativa-

mente (a aproximadamente 8% del valor de los bienes). Es claro que este tipo de subastas por precio mínimo limita la discreción de los servidores públicos en la evaluación y aumentan la competencia entre los oferentes.

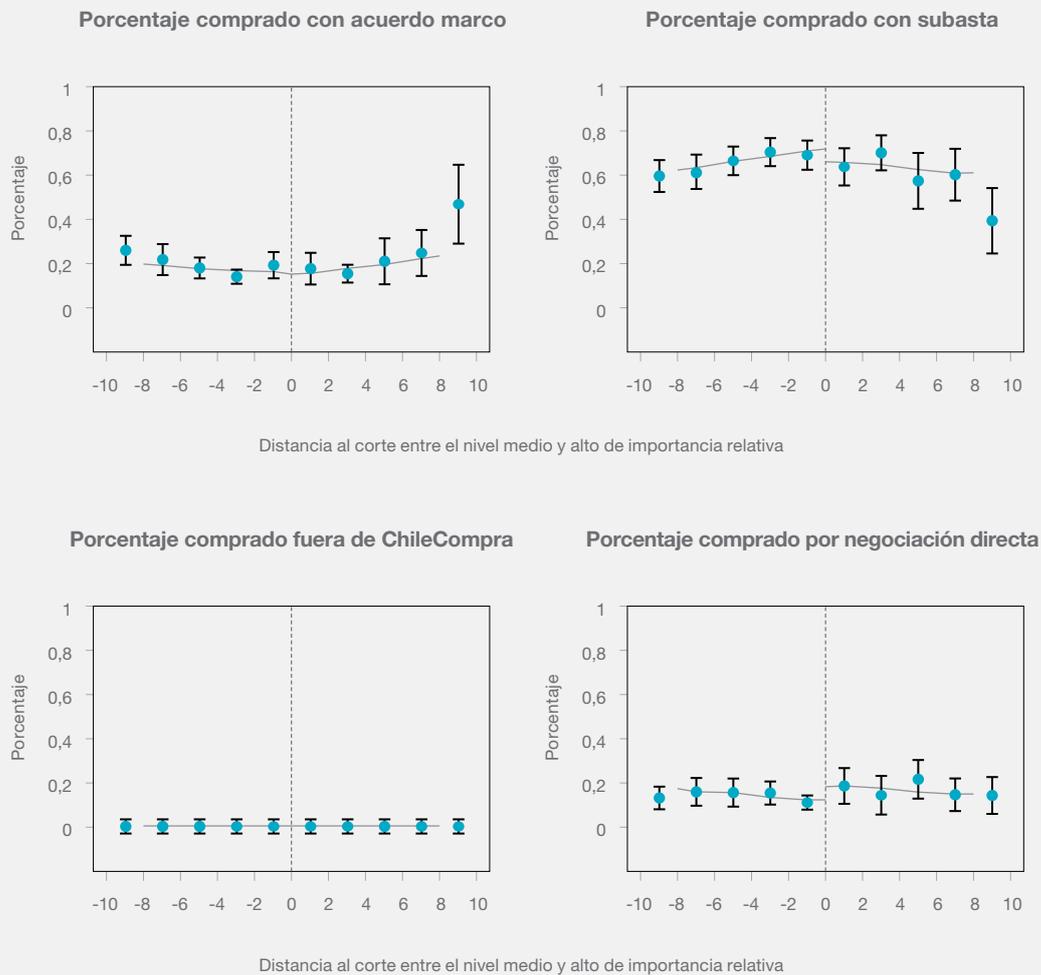
Una segunda medida que se ha implementado para hacerle frente al problema de agencia y sus efectos sobre la ineficiencia y corrupción ha sido establecer mecanismos de control y vigilancia. Este enfoque es menos preventivo, ya que opera una vez que se han cometido las infracciones. Sin embargo, se ha sugerido que estas acciones también desincentivan ex-ante las conductas corruptas.

En un estudio comisionado para este reporte, Gerardino *et al.* (2015) utilizan un análisis de regresión discontinua para estimar el efecto de aumentar la probabilidad de auditar entidades públicas en Chile (ver Recuadro 3.2). Este estudio encuentra que efectivamente las entidades reaccionan aumentando la transparencia cuando la probabilidad de ser auditadas aumenta, y de manera contraria cuando disminuye. Por otro lado, Litschig y Zamboni (2011) hacen un análisis de asignación aleatoria en Brasil y encuentran que un aumento en el riesgo de auditoría disminuye significativamente la proporción de procesos irregulares de compras públicas. De manera similar, Di Tella y Schargrotsky (2003) utilizan un enfoque cuasi-experimental para evaluar el efecto de un programa de ataque a la corrupción consistente en un aumento de las inspecciones y auditorías en hospitales en Buenos Aires, y encuentran que el programa logra disminuir la corrupción, lo que resulta en precios de bienes homogéneos 15% más bajos. Finalmente, el estudio de Olken (2007) presenta un experimento aleatorio en más de 600 aldeas de Indonesia que consistió en aumentar las auditorías gubernamentales de 4 a 100% de las compras públicas relacionados con proyectos de transporte; encuentra que este tratamiento disminuye en 8% los “gastos perdidos”, medidos como las discrepancias entre los costos oficiales de los proyectos y el estimado inicial de los ingenieros.

Recuadro 3.2 Los efectos de las auditorías en la adopción de diferentes modalidades de compra pública

Gerardino *et al.* (2015) estiman el efecto de las auditorías externas sobre la utilización de prácticas corruptas en Chile, usando como estrategia de identificación una regresión discontinua difusa (*fuzzy regression discontinuity*). Esta metodología explota el hecho de que algunas reglas que definen la probabilidad de recibir un determinado tratamiento, en este caso una auditoría, tienen un componente arbitrario y por lo tanto proveen un marco similar al de un cuasi-experimento (Imbens y Angrist, 1994). Mediante la comparación de las observaciones que se encuentran cerca al umbral de tratamiento, es posible identificar unidades similares en todos los aspectos observables menos en el tratamiento mismo. Para Chile, la contraloría determina la probabilidad de realizar una auditoría sobre la base de la importancia relativa de la entidad y el riesgo percibido de incurrir en prácticas nocivas (determinado por la contraloría misma). Las entidades que se encuentran justo por encima o por debajo del corte que determina las categorías de riesgo están entonces sujetas a diferentes probabilidades de ser auditadas, aunque comparten esencialmente las mismas características relevantes. Así, las diferencias estimadas entre estas entidades pueden ser adjudicadas a la mayor probabilidad de ser auditadas.

Gráfico 1 Impacto de recibir una auditoría sobre la distribución de las compras públicas por modalidad de adquisición para instituciones chilenas (2012) ^{a/ b/ c/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes e intervalos de confianza al 95% estimados mediante diseño de regresión discontinua para la proporción de compras públicas que realizan las instituciones a través de las tres modalidades generales de compras públicas establecidas en ChileCompra (convenios marco, licitaciones y negociación directa) y aquellas realizadas fuera de ChileCompra, para un periodo post auditoría.

b/ En el eje horizontal se muestra la importancia relativa de las instituciones normalizada para el año 2012 y por región. La importancia relativa es asignada por la Auditoría de acuerdo al peso de la institución dentro del sector público medido por el tamaño de su presupuesto, tamaño de las transferencias sociales, etc. Para las instituciones auditadas se tiene que el periodo de evaluación post auditoría consiste en los meses posteriores a la auditoría mientras que para las instituciones no auditadas consiste en los meses de septiembre a diciembre. La línea vertical en cero marca el umbral de corte establecido por la Auditoría y determina qué instituciones reciben auditoría (valores positivos) y cuáles no (valores negativos).

c/ Se observa que aquellas instituciones que reciben una auditoría (sección positiva del eje horizontal) aumentan la proporción de compras que realizan por negociaciones directas (panel inferior derecho) y disminuyen la proporción de compras por licitaciones (panel superior derecho) no observándose efecto en las proporciones de compras por convenios marco y de compras fuera de ChileCompra (paneles superior e inferior izquierdo).

Utilizando información sobre compras públicas de la agencia Chile Compra entre 2007 y 2013, e información sobre auditorías de la contraloría en 2011, 2012, y 2013, Gerardino *et al.* encuentran que las entidades reaccionan ante el riesgo de ser auditadas con un mecanismo bastante original: dado que las auditorías muy raramente se llevan a cabo en dos años consecutivos, las entidades que han sido auditadas internalizan la disminución de la probabilidad de recibir otra auditoría y adoptan modalidades de adquisición más propicias para la corrupción, como las compras directas. En particular, las entidades desplazan alrededor de 20% de sus compras hacia modalidades menos transparentes (Gráfico 1). Los autores concluyen que las auditorías sí tienen un efecto sobre las acciones de las entidades, pero que las entidades auditadas reaccionan de manera estratégica, adoptando modalidades más propicias para la corrupción temporalmente.

Fuente: Gerardino *et al.* (2015).

Estos resultados, sin embargo, no deben interpretarse como una carta blanca para aumentar al máximo los controles. Puede ser posible que los funcionarios de los gobiernos de la región se vean, en cierta medida, paralizados por la constante amenaza de un castigo por parte de los organismos de supervisión¹³. Aun si su comportamiento ha sido honesto, estas investigaciones presentan riesgos desde el punto de vista del funcionario ya que pueden ser iniciadas por acciones tomadas por error o descuido, o por acciones de sus subalternos. Además, aun cuando los procesos de investigación no desembocan en un castigo, implican un costo significativo en términos de reputación, tiempo y esfuerzo. Por lo tanto, los funcionarios públicos pueden comportarse con fuerte aversión al riesgo, y optar por realizar menos compras públicas de lo que sería óptimo. Esto a su vez puede llevar a que se implementen menos políticas públicas sólo por la amenaza para los funcionarios de verse involucrados en una investigación disciplinaria o judicial por parte de los organismos de control. En estos casos, entonces, cierto grado de autonomía o flexibilidad, en particular en lo que se refiere a las compras públicas, puede resultar necesario para el buen desempeño de los funcionarios públicos y de los servicios, aun cuando implique un mayor campo de acción para el desperdicio o la corrupción¹⁴.

¿Qué dice la evidencia empírica? En un estudio reciente, Rasul y Roger (2013) evalúan el desempeño de servidores públicos en 4.700 proyectos en Nigeria y estudian si se ve afectado por las prácticas de control y vigilancia de sus organizaciones. Encuentran que un incremento (de una desviación estándar) en la medición de autonomía para los servidores públicos corresponde a una tasa de proyectos finalizados 18% más alta; en contraste, un aumento (de una desviación estándar) en el monitoreo al que están sujetos corresponde a una tasa de proyectos finalizados 14% menor.

13. Esta posibilidad ha surgido de evidencia anecdótica a partir de discusiones con funcionarios de la región que manifiestan que los controles fuertes son fuente de preocupación y que a menudo pueden llegar a que no se tomen algunas acciones necesarias, en particular en el área de compras públicas.

14. Esta posibilidad ha sido justificada por diversos análisis teóricos; ver, por ejemplo, Miller, 2005.

Una tercera medida de lucha contra la corrupción cuyo impacto se ha evaluado empíricamente ha sido aumentar la transparencia, por ejemplo, publicando los resultados de auditorías y permitiendo la participación de los ciudadanos u otros agentes del sector privado en el descubrimiento de acciones indebidas (y en algunos casos en su castigo político). En un estudio sobre el efecto de la publicación de auditorías en Brasil, por ejemplo, Ferraz y Finan (2008) encuentran que el castigo electoral a casos de fraude en compras públicas redujo en 17 puntos porcentuales la probabilidad de reelección del alcalde (ver Capítulo 4).

Finalmente, otra iniciativa a través de la cual se ha intentado aumentar la transparencia, y que se ha evaluado empíricamente, es la implementación de portales en línea. Para el caso de India e Indonesia Lewis-Faupel *et al.* (2014) explotan la variación regional y temporal en la adopción de los sistemas electrónicos de compras en estos países para evaluar su impacto. Si bien no encuentran evidencia de que disminuyan los precios, sí observan un aumento en la calidad de los bienes y servicios adquiridos. En particular, mejoraron las evaluaciones independientes de calidades de construcción en India y disminuyeron los tiempos de finalización de las obras públicas adjudicadas en Indonesia, dos aspectos fundamentales y que constituyen parte de la motivación para adoptar estos sistemas. Este estudio entonces aporta evidencia sobre uno de los canales a través de los cuales los sistemas de compras en línea tienen un impacto en el desempeño, el cual se refiere a la entrada de proveedores de mayor calidad, que no son locales, y que de otra manera no habría participado en el proceso.

En resumen, los resultados obtenidos por los estudios comentados previamente sugieren que las medidas que aumentan el control y supervisión de las compras públicas reducen la ineficiencia y la incidencia de la corrupción; pero también pueden implicar pérdida de flexibilidad y autonomía de las instituciones públicas, lo que a su vez puede tener consecuencias negativas en la entrega de servicios y finalización de los proyectos. De todos modos este aparente conflicto puede ser parcialmente resuelto a través de iniciativas que aumenten la transparencia de las transacciones, lo que sirve para controlar posibles ineficiencias y desvíos de fondos sin necesariamente aumentar los controles y regulaciones formales.

Conclusiones

Las compras públicas son un insumo fundamental para la implementación de las políticas públicas, y por lo tanto juegan un rol determinante en la capacidad estatal. En este sentido, las compras públicas ocupan un lugar importante en cuanto a su magnitud en las economías: en los países de la región ocupan alrededor del 3% del PIB y el 12% del gasto público. Además de su magnitud, es notable la gran cantidad de sectores y tipos de productos y servicios que abarcan estas adquisiciones, lo que aumenta la complejidad del sistema necesario. El diseño de un sistema eficaz de compras públicas debe tener en cuenta las características que lo diferencian de un sistema privado, especialmente que sus efectos sobre las políticas públicas le dan un interés general y que su uso de recursos públicos lo somete a problemas de desalineación de incentivos y corrupción.

Aumentar el control y supervisión de las compras públicas puede reducir la ineficiencia y la corrupción, pero también implicar pérdida de flexibilidad y autonomía. Este aparente conflicto puede aliviarse con iniciativas que aumenten la transparencia de las transacciones.

Los gobiernos de la región han internalizado esas complejidades y han establecido regímenes que incluyen órganos de vigilancia, agencias independientes de compra y diferentes modalidades de adquisición; elementos enfocados a hacerle frente a las dificultades particulares de este sector. A pesar de grandes avances, los sistemas de la región pueden fortalecerse mucho teniendo en cuenta las mejores prácticas internacionales y los resultados de estudios empíricos que evalúan los impactos. En cuanto a lo primero, estas recomendaciones se pueden resumir en fortalecer la equidad, la transparencia y la competencia de los sistemas. La equidad se refiere al trato justo de los diferentes oferentes de bienes y servicios con quienes se contrata. Este objetivo generalmente se alcanza con un trato abierto de la información. Íntimamente relacionado está la transparencia, que aboga por sistemas en donde las diferentes partes accedan a la mayor cantidad de información posible. Esto, además de aumentar la competencia, puede ser la solución a algunos fenómenos de desperdicio y corrupción. Finalmente, las medidas que aumenten la competencia permiten a los gobiernos alcanzar mejores calidades a menores precios, a la vez que logra que los diferentes oferentes sean testigos de la transparencia del proceso. La mayor competencia se alcanza con el establecimiento de modalidades de adquisición, como las subastas, que permiten el enfrentamiento de diferentes ofertas, y con sistemas que permitan la difusión de información a mayor cantidad de oferentes como los sistemas de compras en línea. Estos sistemas ocupan un lugar de particular importancia en las recomendaciones de política, y han sido adoptados por la mayoría de gobiernos de la región.

En cuanto a los resultados de estudios empíricos, a pesar de las dificultades involucradas en medir efectos causales de políticas sobre la eficacia del sistema, y de los problemas que implican tratar de medir fenómenos como la corrupción y el desperdicio, se encuentra que el fortalecimiento de las actividades de monitoreo y vigilancia tienen un efecto positivo en la reducción del desperdicio y precio de las adquisiciones. Lo mismo sucede con la adopción de sistemas más transparentes de información. Además, estas medidas hacen aumentar la legitimidad del sistema, y logran en muchos casos que la participación ciudadana mejore su funcionamiento aumentando el costo de la corrupción y el desperdicio a través de su vigilancia.

De todas formas un exceso de control de medidas de monitoreo puede llegar a disminuir la autonomía de los funcionarios y reducir su desempeño, lo que sugiere que se debe guardar un balance entre autonomía o flexibilidad y control. La evidencia señalada sobre el efecto de otorgar al sistema de compras mayor transparencia y competencia, por ejemplo con el uso de portales electrónicos, puede hacer menos restrictivo este conflicto. Esto es, se pueden reducir los riesgos de ineficiencia o corrupción sin aumentar excesivamente los controles o restringiendo demasiado la autonomía. Estos aspectos entonces deberían constituir uno de los pilares sobre los que se construyan las políticas de intervención en temas de compras públicas.

EL PODER DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Capítulo 4

Capítulo 4

EL PODER DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA¹

“El trabajo del ciudadano es mantener su boca abierta”.
Günter Grass

Introducción

Dicen que el carácter es lo que uno hace cuando nadie está mirando². Pero eso es porque cuando alguien está mirando, la gente se porta mejor. La participación de la ciudadanía puede ser un factor importante de control externo que ayude a mejorar el desempeño del Estado en su rol de proveedor de bienes y servicios.

La forma más generalizada en que los ciudadanos participan en la vida política en las democracias modernas es a través de los mecanismos electorales. Sin embargo, en la cadena que une la participación electoral con el mejor desempeño del Estado hay muchos eslabones, no siempre en buenas condiciones. El voto es solo un mecanismo efectivo de control externo cuando una ciudadanía correctamente informada premia o castiga a sus gobernantes según su desempeño y cuando los gobernantes tienen los incentivos y las capacidades para reaccionar a esta retroalimentación. Lamentablemente, los mensajes que la ciudadanía envía a través del voto no siempre llegan a los verdaderos proveedores de los bienes y servicios públicos. Esto sucede porque la producción y la entrega de estos bienes y servicios están en manos de las burocracias del servicio civil, compuestas en su gran mayoría por funcionarios no elegidos por el voto (por ejemplo, empleados de la administración pública, maestros o enfermeros). Es decir, el problema tradicional que enfrenta la ciudadanía al delegar en los políticos —quienes no necesariamente persiguen los mismos objetivos que los ciudadanos— las decisiones sobre el diseño e implementación de políticas públicas, se desdobra al considerar la participación de los proveedores como un tercer actor relevante para darle a la ciudadanía los bienes y servicios públicos que demanda³.

Muchas vías de participación no electoral, como por ejemplo los reclamos, permiten reducir en parte el problema de alineación de objetivos entre los ciudadanos y los proveedores. Esto se logra porque la participación no electoral otorga a los ciudadanos un control más directo sobre lo que hacen los proveedores⁴.

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Lucila Berniell y Dolores de la Mata y la asistencia de investigación de Agustina Hatrick y Diego Jorrat.

2. Atribuido a J. C. Wells.

3. En el primer caso, se presentan problemas de alineación de objetivos entre ciudadanos y políticos, mientras que en un segundo caso la falta de alineación de objetivos se da entre los políticos y los proveedores.

4. La literatura llama “ruta larga” de la rendición de cuentas al control de los ciudadanos a los proveedores mediado por los premios o castigos (por ejemplo, voto positivo o negativo) a los políticos, mientras que la “ruta corta” de la rendición de cuentas hace referencia al conjunto de mecanismos que posibilitan un control directo de ciudadanos a proveedores (Banco Mundial, 2004).

Para que el control externo se lleve adelante de manera efectiva, deben cumplirse dos etapas. Primero, el Estado tiene que producir y dar a conocer información que caracterice fielmente su desempeño, y hacerlo en tiempo y forma para que la ciudadanía utilice esa información como insumo para participar. Segundo, los ciudadanos deben efectivamente usar esa información para manifestar su conformidad o disconformidad ante los servicios públicos recibidos y esperar que los políticos y proveedores tengan capacidades e incentivos para dar respuestas satisfactorias. Pero en cada etapa de este proceso de rendición de cuentas pueden surgir problemas⁵.

En la primera etapa, a la hora de dar información, tanto funcionarios como políticos pueden calcular que es inconveniente transparentar ciertos aspectos asociados a su función. Además, también es posible que falten capacidades tecnológicas o de capital humano para proveer información de calidad a la ciudadanía. A esto se suma que el accionar del Estado encierra múltiples dimensiones y cualquier intento de resumir su desempeño en determinada información puede dejar de lado aspectos importantes. Este punto es especialmente importante cuando el destinatario de la información es el ciudadano promedio, para quien el procesamiento de grandes volúmenes de información compleja es una tarea demasiado difícil. Algunas organizaciones de la sociedad civil, como ONGs, universidades o medios de comunicación masiva cumplen un rol al procesar la información pública y hacer más fácil el acceso a esa información para la ciudadanía. Pero también hay amenazas a ese rol cuando intervienen grupos de interés con incentivos para proveer información sesgada.

En la segunda etapa, cuando la ciudadanía ya tiene a mano información apropiada para participar, también pueden aparecer problemas de incentivos y capacidades pero esta vez de la ciudadanía. Por el lado de los incentivos, participar activamente en la vida pública es costoso y en la mayoría de los casos tiene características de bien público, de modo que muchos ciudadanos pueden decidir no asumir el costo de participar y sentarse a esperar el beneficio de la participación ajena. Además, la participación también involucra la necesidad de acción colectiva y los costos de coordinar acciones entre varios actores pueden ser exageradamente altos. Por el lado de las capacidades, procesar información oportuna y relevante para juzgar el grado de calidad de los servicios públicos no es nada trivial, lo que impide la participación de un buen porcentaje de la población.

Este capítulo explora las dificultades que presentan en ambas etapas los mecanismos de control externo en América Latina. La evidencia sugiere que los Estados latinoamericanos tienen tanto problemas de capacidades como de incentivos para proveer información a la ciudadanía. La falta de capacidades se refleja, por ejemplo, en el limitado uso de herramientas prometedoras para acercar información a una audiencia amplia a un costo reducido, como lo son las TICs, o en la escasa difusión de información proveniente de registros administrativos que se generan a partir de la propia acción del Estado. Para indagar sobre el problema de incentivos a proveer información se diseñó una intervención experimental con gobiernos subnacionales, que da indicios sobre la subprovisión de información ante la amenaza de que esta sea usada para penalizar el desempeño estatal. Luego se

5. En inglés se utiliza el término *accountability* para hacer referencia a todo este circuito de rendición de cuentas.

analizan los diferentes factores, más allá del acceso a la información sobre desempeño del Estado, que pueden estimular o limitar una efectiva participación de los ciudadanos utilizando diversas encuestas de cultura política y participación ciudadana. Por último, mediante un análisis sistemático basado en la mejor evidencia empírica reciente, se indaga qué intervenciones que han buscado subsanar los obstáculos en las dos etapas del proceso de rendición de cuentas fueron exitosas. La evidencia sugiere que mientras en algunos casos alcanza con dar información adecuada sobre desempeño del Estado, en otros es imprescindible empoderar a la ciudadanía en otras dimensiones para hacer más efectiva su participación.

Un marco conceptual

El proceso de rendición de cuentas involucra a: 1) la ciudadanía, compuesta no solo por los ciudadanos individualmente considerados, sino también por las organizaciones de la sociedad civil; 2) los políticos o funcionarios públicos elegidos por voto; y 3) los proveedores, que gestionan la producción y entrega de bienes y servicios públicos a la ciudadanía. Estos tres agentes interactúan en dos grandes etapas (Figura 4.1, p. 152).

En la Etapa I, el Estado provee, en algunos casos deliberadamente y en otros no, cierta información. Si la ciudadanía recibe la información que necesita en tiempo y forma puede incorporarla en su evaluación del desempeño del Estado. Un ejemplo de provisión deliberada de información son las estadísticas de desempeño académico de los estudiantes en el sistema de educación pública. Un ejemplo de información provista de manera no intencional son las calles con baches, a partir de las cuales los ciudadanos pueden percibir la calidad del mantenimiento vial por su propia experiencia con ese servicio.

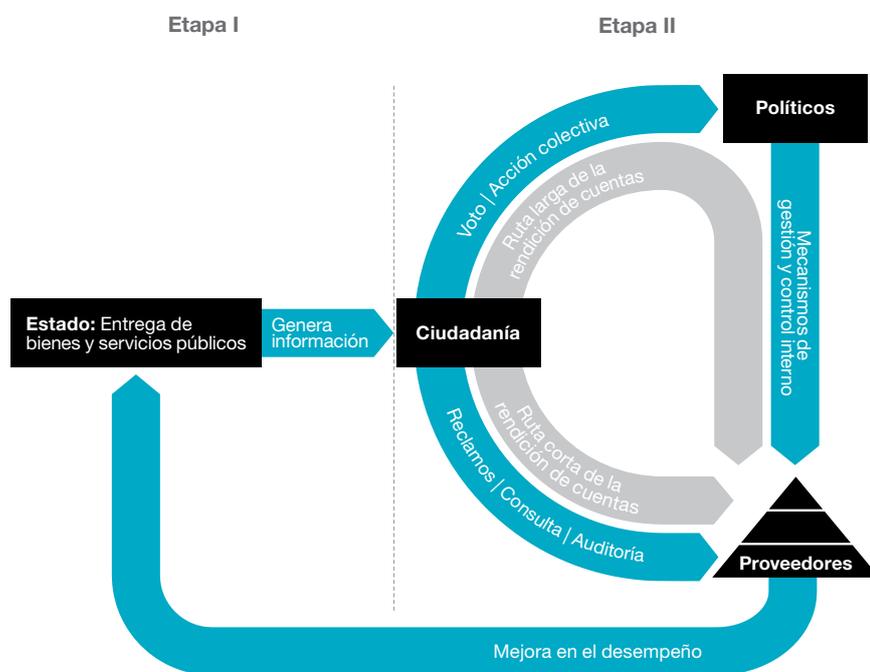
En la Etapa II, cuando el ciudadano ya tiene información sobre la calidad de las provisiones públicas, es necesario que efectivamente la comprenda y la utilice como insumo para dos tipos posibles de interacciones ciudadano-Estado. Una posible interacción se da entre la ciudadanía y los políticos, tanto a través del voto como de la acción colectiva (por ejemplo, peticiones, manifestaciones, etc.). Este tipo de interacción se denomina la “ruta larga” de la rendición de cuentas (Banco Mundial, 2004) porque los ciudadanos delegan en los políticos la capacidad de controlar e incentivar a los proveedores para que hagan una mejor entrega de bienes y servicios. El segundo tipo de interacción se da directamente entre la ciudadanía y los proveedores. Este tipo de interacción se denomina la “ruta corta” de la rendición de cuentas porque tanto ciudadanos como asociaciones formales o informales de ciudadanos presionan directamente a los proveedores. También recibe el nombre de *social accountability* y toma diversas formas según el grado de involucramiento de la ciudadanía en tareas meramente de monitoreo o hasta en decisiones de diseño y de asignación de recursos para distintas políticas públicas.

Por último, los proveedores cierran el círculo ajustando su comportamiento de acuerdo a las demandas recibidas. La rendición de cuentas deriva entonces en una provisión de bienes y servicios públicos que se acerca más a lo que exigen los

La ruta larga y la ruta corta de rendición de cuentas tienen que complementarse.

usuarios. Este círculo virtuoso de participación y rendición de cuentas se sustenta en la amenaza de que tanto los políticos como los proveedores pagan costos altos cuando incumplen con el mandato de la ciudadanía⁶.

Figura 4.1 Círculo virtuoso de la participación ciudadana y la rendición de cuentas



Fuente: elaboración propia.

La ruta larga y la ruta corta no son sustitutas. Mientras que el mecanismo electoral informa a los políticos sobre la canasta de bienes y servicios públicos que la ciudadanía quiere en el mediano a largo plazo para su país o región, la conexión con los proveedores generalmente se tiende para demandar bienes o servicios específicos (por ejemplo, mejoras en alcantarillado, cambios en los servicios de guardias médicas, etc.). Además, mientras la participación electoral se da de manera esporádica (con cada elección), el uso de la ruta corta puede servir para hacer un seguimiento más frecuente que asegure que las acciones de proveedores se dirijan al cumplimiento de los consensos logrados por la vía electoral. Idealmente,

6. Idealmente, mecanismos de rendición de cuentas que funcionaran adecuadamente harían que la sola amenaza de posibles castigos (vía voto o vía formas alternativas para manifestar desaprobación por parte de la ciudadanía) fuera incentivo suficiente para que los políticos y proveedores mejoren su desempeño. Esto, a su vez, llevaría a que los reclamos efectivos de la ciudadanía sean cada vez menos frecuentes. Teniendo en cuenta que la participación ciudadana es costosa para los individuos (en términos de tiempo dedicado a informarse y a organizarse colectivamente, por ejemplo) un escenario donde el mecanismo de amenaza ciudadana funcionara efectivamente representaría el mejor de los mundos posibles. Por el contrario, una ciudadanía que percibe que sus reclamos son inútiles puede decidir directamente no participar, debido a los costos que esto implica y a las limitadas ganancias de hacerlo.

ambas rutas de la rendición de cuentas tienen que complementarse y sostener el rol de la ciudadanía como agente de control externo del Estado.

Pero, por supuesto, ni la ruta larga ni la corta están libres de obstáculos. Desde el momento en que el Estado produce algún bien o servicio se presentan problemas de tres tipos: 1) incentivos no alineados o comportamiento estratégico; 2) falta de habilidades o capacidades tanto del lado del Estado como de la ciudadanía; 3) información incompleta o incapaz de resumir las múltiples dimensiones del desempeño del Estado. Estos obstáculos pueden impedir que la participación ciudadana ejerza una influencia correctiva en caso de desvíos indeseados o incluso directamente impedir que esa participación ocurra.

Los problemas de incentivos surgen típicamente de la relación de agencia entre el ciudadano (el principal) y el Estado, representado tanto por sus políticos como por los proveedores (los agentes)⁷. Los agentes, en general, no tienen incentivos para producir y difundir información fidedigna acerca de la calidad de los bienes provistos e intentan opacar las actividades del Estado para evitar ser penalizados de acuerdo a ciertas métricas. Como consecuencia de esto, los agentes pueden ofrecer un número limitado de instrumentos participativos o aumentar deliberadamente los costos de la participación. Por su parte, la ciudadanía tiene pocos incentivos a participar porque informarse, monitorear y reclamar ante al Estado son acciones con un alto componente de bien público⁸.

Los problemas de capacidades pueden aparecer en ambas etapas del proceso de rendición de cuentas. Por ejemplo, el Estado puede carecer de habilidades básicas para producir y diseminar información oportuna y de calidad para la toma de decisiones de los ciudadanos. O bien, la falta de capacidades puede limitar el control que los políticos deben ejercer sobre los proveedores usando los mecanismos de regulación al interior del Estado⁹, o también imposibilitar la respuesta eficaz de políticos y proveedores a las demandas ciudadanas¹⁰. Por su parte, falta de capacidades en la ciudadanía implica que los ciudadanos participen poco, que lo hagan de manera inefectiva, o que directamente no participen. Por ejemplo, a pesar de que la población vulnerable es la que más sufre la mala provisión de ciertos servicios públicos¹¹, y por lo tanto tendría más incentivos para realizar reclamos, es la que menos participa. Esto sugiere la presencia de ciertas trabas relacionadas con obtener o interpretar la información sobre el desempeño público o en general con el hecho de que participar es costoso y para grupos de población vulnerable este costo podría ser mucho más alto (Molina *et al.*, 2013). También es posible que bajos o inadecuados niveles de participación

7. Los problemas de incentivos relacionados a la relación de Agente-Principal entre políticos y burocracia son analizados en el Capítulo 2.

8. Este es un típico problema de acción colectiva. Esta lógica haría que ningún ciudadano participe, pero en la realidad la ciudadanía muchas veces sí logra coordinar y movilizarse a través de distintas formas de acción conjunta (manifestaciones, hacer llegar una petición pública a las autoridades, etc.).

9. Estos problemas son discutidos en detalle en los Capítulos 2 y 3.

10. Por ejemplo, un grupo de ciudadanos puede estar disconforme con la calidad de la educación provista en las escuelas públicas, pero solucionar ese problema con más y mejores recursos educativos puede estar fuera del alcance de los proveedores.

11. Por ejemplo, en CAF (2014) se muestra evidencia sobre la menor frecuencia de patrullaje policial en zonas relativamente más pobres.

se den cuando existen problemas de atribución, es decir, equivocaciones de la ciudadanía en la asignación de responsabilidades a distintos funcionarios públicos^{12 13}.

Y por último, los problemas de información incompleta responden a las dificultades para producir y transmitir información sencilla sobre el accionar del Estado. Primero, generar una buena medida resumen de desempeño público puede ser difícil en algunos casos, ya que muchas de las métricas disponibles no permiten distinguir qué parte de los resultados observados se deben a la calidad de la provisión por parte del Estado y qué parte se atribuye a factores de entorno¹⁴. Segundo, para el ciudadano promedio es muy costoso procesar toda la información disponible para evaluar el desempeño del Estado, con lo cual surgen otros actores que se encargan de agregar, procesar y/o resumir esta información. Estos actores funcionan como mediadores entre el Estado y la ciudadanía, pero podrían tener sus propios intereses o ser manipulables tanto por grupos de ciudadanos como por funcionarios públicos, y proveer información sesgada o incompleta.

Todos estos problemas debilitan las amenazas de penalización latentes en el mecanismo ideal de rendición de cuentas y socavan los incentivos de los políticos y los proveedores a ajustar su comportamiento. Además, la ciudadanía, al percibir estas debilidades, puede directamente decidir no participar, minando más aún las posibilidades de control externo.

Producción y divulgación de información por parte del Estado

En los últimos años se ha puesto una gran expectativa en el potencial de la transparencia de la información pública para reducir la corrupción y otras ineficiencias en el uso de recursos. Sin embargo, para que esa transparencia sea efectiva son esenciales tanto la voluntad como la capacidad del Estado para generar información sobre su accionar y para hacerla disponible.

¿TIENE EL ESTADO LAS CAPACIDADES PARA GENERAR Y PROVEER INFORMACIÓN?

Cada política implementada por un gobierno genera información. En el caso de la educación pública, por ejemplo, cada año las escuelas matriculan estudiantes, generando como contraparte un registro administrativo con el listado de alumnos matricu-

12. En CAF (2014) se encuentra evidencia sobre la relación entre atribución (en temas de seguridad ciudadana) y penalización electoral.

13. En otros casos puede suceder que, a pesar de recibir servicios de baja calidad, las personas estén de todos modos lo suficientemente satisfechas como para no involucrarse en reclamos al respecto. De esta manera, lo que el ciudadano entienda acerca de qué es una provisión inadecuada también afectará la decisión de participación (Lieberman *et al.*, 2013). Además, si bien la Figura 4.1 muestra que el mecanismo de rendición de cuentas se inicia con la existencia de cierta información sobre el desempeño público, no es seguro que toda provisión de información desencadene la serie de etapas sucesivas que implica este mecanismo. Esto puede suceder, por ejemplo, cuando el ciudadano recibe una información que no es novedad para él.

14. El Capítulo 1 discute distintos aspectos de la medición del desempeño del Estado.

lados. Las dependencias administrativas cuentan además con registros de su planta docente y con datos que señalan en qué centro educativo se desempeña cada maestro o profesor. También, al liquidar periódicamente los salarios se están generando registros administrativos en el sistema de Seguridad Social. Los propios docentes llevan un control de la asistencia de los niños a la escuela, que también vuelcan y sistematizan en una serie de documentos. Asimismo, algunos países realizan cada año pruebas estandarizadas a muchos de sus alumnos (típicamente en algún grado o año particular) para conocer el progreso en las habilidades adquiridas por los estudiantes. Estas pruebas generan una nueva fuente de información a nivel de cada alumno.

Los registros administrativos son una herramienta esencial tanto para la gestión interna como para los mecanismos de control y rendición de cuentas externos.

Todos los registros que se generan a lo largo de la provisión de un servicio público pueden ser una herramienta esencial no solo para la gestión interna (como se discutió en el Capítulo 1), sino también para los mecanismos de control y rendición de cuentas externos. Por ejemplo, se podría usar esta información para alertar a la ciudadanía acerca del resultado promedio de los estudiantes en pruebas estandarizadas, o sobre cuántos alumnos en promedio atiende cada docente, o cuál es el salario promedio para los maestros del país o por regiones. Esta información tiene el potencial de empoderar a la ciudadanía, permitiéndole hacer un diagnóstico y un reclamo más informado ya sea por la ruta larga o por la ruta corta (por ejemplo, haciendo públicos los resultados, no en promedio, sino a nivel de escuela, con el objetivo de informar a todos los actores interesados de la comunidad)¹⁵. Esta práctica de transmisión de información sistemática y comparable sobre proveedores de servicios públicos es conocida como *report cards*¹⁶ y en el caso de la educación tiene ya una larga tradición en países como Estados Unidos (Figlio y Lucas, 2004), aunque su uso es menos extendido en América Latina¹⁷.

Recuadro 4.1 Diseminación de información sobre proveedores: el uso de *report cards* en escuelas

El uso de *report cards* ofrece un ejemplo de cómo la relación entre clientes y proveedores de bienes y servicios públicos puede fortalecerse transparentando de manera sistemática información disponible sobre características y desempeño del proveedor.

El Cuadro 1 muestra ejemplos de algunos países donde se usa o ha usado este mecanismo informativo en el sector educativo. Las características de los *report cards* varían sustancialmente.

En algunos casos, las *report cards* son herramientas exclusivamente de gestión interna y en otros casos se han usado como mecanismos para mantener informada a la comunidad educativa, particularmente a los padres. Algunas experiencias surgieron como iniciativas *bottom-up* de la propia comunidad educativa, mientras muchas otras fueron *top-down*, con el propio Estado promoviendo la divulgación de información.

15. Esta difusión de información se hace sin permitir la identificación de alumnos o maestros en particular.

16. Cartillas o boletines informativos.

17. Más adelante se discute cuáles han sido los efectos de la implementación de *report cards* en distintos contextos, ya sea sobre la activación de la participación ciudadana como sobre la mejora en la calidad de los servicios públicos provistos.

Cuadro 1 Ejemplos de *report cards*

País u organización	Nombre	Audiencia	Objetivo principal	Motivación	Contenido ^{a/}	Tipo de comparación ^{b/}	Tipo de iniciativa ^{c/}
Brasil (Estado de Paraná)	<i>Paraná State School Report Card</i>	Comunidad	Rendición de cuentas y participación de la comunidad	Promovido por la Secretaría de Educación (1999-2002)	4	3	<i>Top-Down</i>
CERCA	<i>School Report Cards Field Test</i>	Comunidad	Movilización y participación de la comunidad	Experimento de participación ciudadana financiado por U.S. Agency for International Development (USAID)	2	1	<i>Bottom-Up</i>
Guinea	<i>School Assessment Worksheet</i>	Comunidad	Movilización y participación de la comunidad	Descentralización	3	2	<i>Bottom-Up</i>
India	<i>Bangalore Citizen Assessment</i>	Comunidad	Movilización y participación de la comunidad	Grupos civiles locales	s.d.	<i>Citizen Report Card</i>	<i>Bottom-Up</i>
Nigeria	<i>Fundamental Quality Report</i>	Comunidad y gobierno subnacional	Movilización y participación de la comunidad. Management/herramienta de gestión para el gobierno subnacional	Descentralización	2	3	<i>Top-Down</i>
Estados Unidos	<i>U.S. No Child Left Behind School Report Card</i>	Comunidad	Rendición de cuentas	Requisito legal para acceder a fondos federales	3	4	<i>Top-Down</i>
	<i>Virginia Standards of Learning School Performance Report Cards</i>	Comunidad	Rendición de cuentas	Requisito legal del Estado de Virginia para la acreditación escolar anual	3	4	<i>Top-Down</i>
	<i>Virginia Standards of Learning Report to State Report Card</i>	Autoridades educativas, nivel subnacional	Rendición de cuentas				
Ghana	<i>School Performance Appraisal Meeting (SPAM)</i>	Autoridades educativas, nivel subnacional	Rendición de cuentas	Descentralización	3	s.d.	<i>Top-Down</i>
Namibia	<i>School Self Assessment System</i>	Escuela	<i>Management/herramienta de gestión</i>	Promovido por el Ministro de Educación	3	3	<i>Bottom-Up</i>
Uganda	<i>School Profiles</i>	Escuela	Retroalimentación desde el gobierno central	Ministerio Central de Educación	1	1	<i>Top-Down</i>
UNICEF	<i>Quality School Grid</i>	Escuela	<i>Management/herramienta de gestión</i>	s.d.	2	1	<i>Bottom-Up</i>

a/ Contenido del *report card*: 1. información sobre insumos (Número de estudiantes, de maestros, libros de texto, aulas y gasto); 2. información sobre insumos y procesos (1 + tasa de repitencia y deserción escolar, presencia de calendarios escolares, participación de los padres y la comunidad, seguridad); 3. información sobre insumos, procesos y resultados (1 + 2 + tasas de promoción y graduación, calificaciones en los exámenes); 4. inputs, procesos, outputs y satisfacción de los padres (1 + 2 + 3 + información de la satisfacción de alumnos y padres, índice de satisfacción de los usuarios).

b/ Tipo de comparación: 1. No comparable; 2. Estándares/metás; 3. Comparable entre escuelas; 4. Estándares/metás y entre escuelas.
c/ Tipo de iniciativa: *Top-Down*: la información es generada a partir de datos administrativos, de sistemas de información como EMIS y/o de sistemas de exámenes estandarizados. *Bottom-up*: la información surge de la participación de la comunidad educativa (p.e., maestros, directores, padres).

Fuente: elaboración propia con base en Cameron *et al.* (2006).

Y con respecto al contenido, Cameron *et al.* (2006) clasifican a las *report cards* en varios niveles. Las del nivel 1 tienen solo información relacionada con insumos, como el número de estudiantes, maestros, aulas, o libros de texto, o los niveles de gasto. Las del nivel 2 pueden incorporar información sobre medidas de resultados —como tasas de atraso y deserción— o de procesos instaurados en las escuelas, como participación de los padres y precauciones de seguridad. Los datos necesarios para alcanzar el nivel 1 o 2 pueden provenir tanto de sistemas informativos centralizados o ser recopilados a nivel de cada escuela. Las *report cards* del nivel 3 incluyen medidas de rendimiento académico promedio de los alumnos que permiten identificar su avance en la incorporación de conocimientos y habilidades. Esta información muchas veces proviene de pruebas estandarizadas realizadas a nivel nacional o internacional, pero también puede ser recopilada a nivel de cada escuela, aunque en este último caso las comparaciones serían más complicadas. Finalmente, las *report cards* del nivel 4 suman la valoración o satisfacción de los padres con el servicio educativo recibido. Consultar a los padres tiene la ventaja de permitir recoger información sobre aspectos más blandos relacionados a la calidad educativa o los otros recursos utilizados en la escuela que no son capturados en las pruebas de conocimientos realizadas a los alumnos.

Fuente: elaboración propia con base en Cameron *et al.* (2006).

A los fines de proveer información, el Estado requiere capacidad no solo para generar información fidedigna, sino también para hacerla disponible de manera oportuna, entendible y por un medio accesible al público al que va dirigida. Además, la información provista puede requerir diferentes niveles de desagregación, formatos y canales de difusión, dependiendo de a quién se pretende informar. Por ejemplo, las universidades y los centros de investigación podrían demandar un alto grado de desagregación, es decir, acceso a los datos primarios contenidos en los registros administrativos (con el debido anonimato de los agentes involucrados) o a cruces entre distintas fuentes de registros (pruebas estandarizadas, características sociodemográficas de los maestros, variables asociadas a recursos físicos empleados por las escuelas, etc.) para poder realizar un diagnóstico integral pero a la vez sofisticado. Tal nivel de desagregación no sería útil para el ciudadano promedio que solo desea tener acceso a una evaluación comprehensiva del estado de la educación pública.

Pero muchas veces los registros que se generan en el proceso de proveer el bien o servicio público no alcanzan para una buena evaluación, porque no permiten comprender cuán satisfecha está la ciudadanía con esa provisión. En dicho caso, pueden ser necesarios mecanismos alternativos de recolección de datos, que midan la valoración que tienen los propios usuarios de los servicios públicos. Una herramienta cada vez más utilizada son las “*report cards* ciudadanas”, las cuales compendian la información que resulta de encuestas de satisfacción. Estos instrumentos han surgido tanto de organizaciones de la sociedad civil como de gobiernos (Recuadro 4.2).

Recuadro 4.2 Retroalimentación desde la ciudadanía: las iniciativas “¿Cómo vamos?”

En el año 1998 la Cámara de Comercio de Bogotá, la Casa Editorial el Tiempo y la Fundación Corona crearon el proyecto “Bogotá Cómo Vamos” con el objeto de evaluar y comunicar a la ciudadanía los cambios en la calidad de los bienes y servicios públicos, y en la calidad de vida en general, esperables según el plan de desarrollo del municipio.

Al caso de Bogotá, que continúa en marcha, le siguieron muchos otros en Colombia (Cali y Cartagena en 2005, Medellín en 2006, Barranquilla en 2007, Bucaramanga en 2009, Valledupar e Ibagué en 2010, Pereira en 2011, Manizales en 2012 y Yumbo en 2013). Todas estas ciudades hoy conforman la Red Colombiana de Ciudades Cómo Vamos (RCCCV), que concentran alrededor de la tercera parte de la población de Colombia. Además, el modelo “Cómo Vamos” ha sido adoptado en ciudades de otros países (Argentina, Brasil, Chile y Perú) y ha llegado a implementarse para monitorear el desempeño de países enteros, como en el caso de México Cómo Vamos.

El tipo de información que proveen estas iniciativas varía por ciudad. Por ejemplo, en Bogotá, incluye tanto indicadores subjetivos (niveles de satisfacción con los servicios de alcantarillado, estado de las vías o de los parques, seguridad ciudadana, etc.) como objetivos (variables sociodemográficas, tasas de repetición en escuelas, medidas de contaminación ambiental, etc.). En otras ciudades, como Santa Fe (Argentina), la iniciativa (a cargo del gobierno municipal) muestra solo información objetiva detallada pero no releva sistemáticamente la opinión de los vecinos.

Fuente: elaboración propia con base en Red de Ciudades Como Vamos (2015), Red Ciudades (2015) y Bogotá Como Vamos (2015).

NUEVAS TECNOLOGÍAS, E-GOBIERNO Y TRANSPARENCIA

Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación (TIC) pueden facilitar la tarea del Estado de transmitir información sobre su desempeño a bajo costo, alcanzando una audiencia amplia y diversa. El término e-gobierno encierra la idea de un uso intensivo de estas nuevas tecnologías por parte de distintas dependencias del Estado¹⁸.

Una de las principales herramientas de gobierno electrónico son los portales web. Murillo (2015) evalúa la contribución de estos portales para la transparencia pública en 16 países de América Latina, teniendo en cuenta la cantidad y la calidad de la información provista por los gobiernos nacionales por estas vías. El autor enfatiza que la información, además de estar disponible, debe estarlo de manera oportuna (actualizada), ser fácil de encontrar, atender a audiencias diversas y preferiblemente ser decodificable o leíble por programas de computación entrenados para recopilar y sistematizar datos desde distintas fuentes en la web. También, releva información en áreas que se presumen más permeables a la corrupción (p.e., presupuesto público, compras públicas, etc.) y concluye que si bien en América

18. Una definición más precisa dice que el e-gobierno es el conjunto de procesos de simplificación, intercambio y comunicación de información entre instituciones gubernamentales y también entre estas instituciones y los ciudadanos u organizaciones de la sociedad civil (Meier, 2012).

Latina los portales web nacionales proveen información en estas áreas, su nivel de sofisticación en general no satisface estándares mínimos para que esta información sea útil para la ciudadanía en su rol de controlador externo.

En un estudio encomendado para este reporte, CIPPEC (2014) analiza cuán presentes están los gobiernos en la web a nivel municipal, relevando 125 municipios de América Latina (los cinco más poblados de 25 países de la región) y sistematizando las características de los portales web existentes según la cantidad de información que proveen a los ciudadanos y el nivel de interacción que permiten con los mismos (p.e., la posibilidad de realizar trámites y otras transacciones)¹⁹. Encuentra que solo el 82% de los municipios analizados cuentan con un portal web y menos del 60% tienen portales con las características deseables en cuanto a transparencia e interacción con el ciudadano. En particular, en el 58% de los municipios se brinda información sobre cuáles son los trámites que se pueden realizar en el municipio. Pero solo porcentajes mucho menores permiten hacer trámites en línea: el 28% permiten el pago de tasas y contribuciones, el 12% el pago de multas y el 5% la obtención de turnos *online* para trámites presenciales. Si bien la posibilidad de hacer trámites en línea no contribuye directamente a mejorar la rendición de cuentas, permite una gestión más transparente y rápida, reduciendo los favoritismos a la hora de atender demandas ciudadanas y posibilitando una interacción menos costosa para el ciudadano.

Con respecto al uso del portal web como plataforma para divulgar información relevante sobre la gestión y rendir cuentas a la ciudadanía, el 42% de los municipios publican información sobre el presupuesto, aunque solo el 33% publican la ejecución presupuestaria efectiva. Además, el 36% publican información sobre compras y el 30% sobre licitaciones adjudicadas y en curso. Por último, menos del 10% de los municipios publican declaraciones juradas de funcionarios de alto rango.

Y finalmente, con relación a la presencia en portales web de mecanismos de interacción con el ciudadano, el 38% de los municipios permiten hacer reclamos a través de la web, el 34% tienen un sistema unificado para solicitudes y reclamos, y el 47% usan redes sociales. Sin embargo, el uso efectivo de estos mecanismos parece muy pobre, ya que solo el 7% de las consultas vía correo electrónico fueron respondidas, y apenas en el 6% de los casos la respuesta recibida se adecuó a la solicitud hecha.

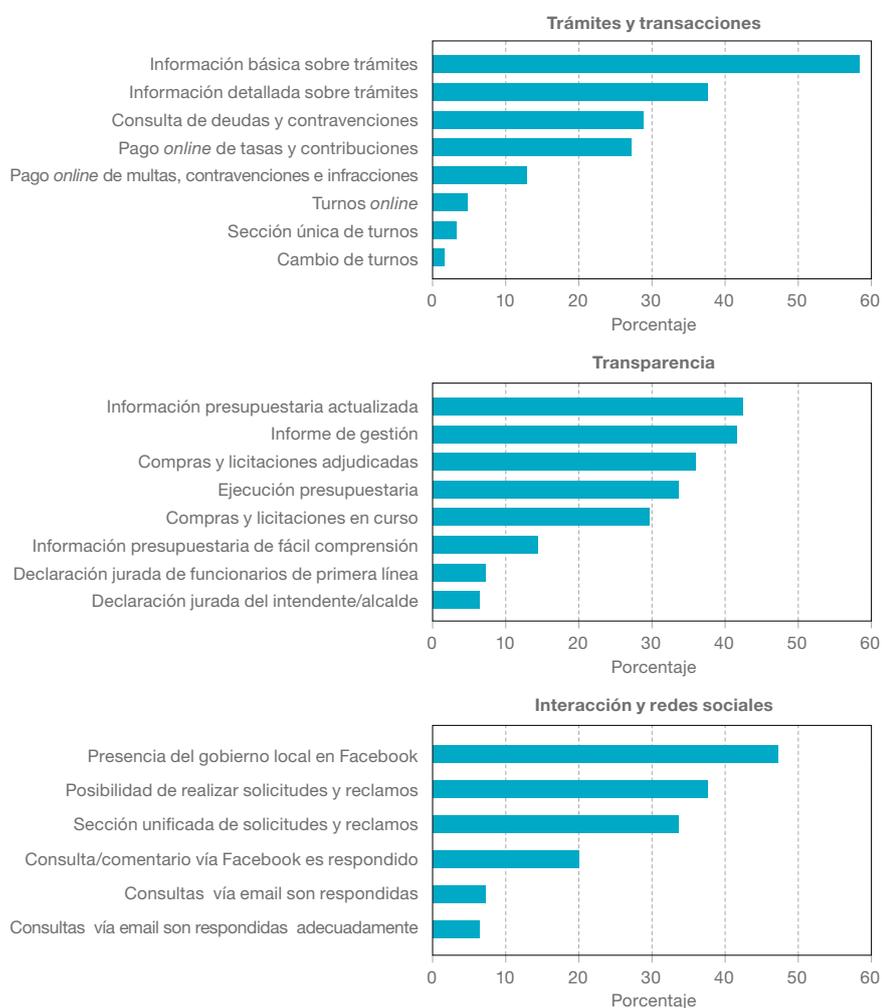
En síntesis, las ciudades latinoamericanas tienen mucho para mejorar tanto en la difusión de información básica sobre su gestión a través de sus portales web, como en un uso más sofisticado de las TIC para acercar el Estado a la ciudadanía. Este escaso desarrollo del e-gobierno en municipios de la región puede deberse en parte a su falta de capacidades para generar y gestionar la información eficazmente (p.e., en el caso de las compras públicas), al escaso desarrollo e integración de sus sistemas informáticos, o al insuficiente nivel de capacitación del personal en las áreas clave para la gestión de servicios de e-gobierno. Por ejemplo, contar

Las ciudades latinoamericanas tienen mucho para mejorar en la difusión de información a través de sus portales web y en el uso más sofisticado de las TIC.

19. CIPPEC (2014) señala además que existen distintas etapas de un modelo evolutivo de e-gobierno, que va desde bajos niveles de sofisticación tecnológica y organizacional (solo con la dimensión que denominan "presencia") hasta altos niveles de desarrollo tecnológico y organizacional para aquellos gobiernos con buen desempeño en cuanto a "transacción" con el ciudadano.

con el servicio de pagos de multas o tasas en línea implica contar con bases de datos actualizadas de contribuyentes y estados de deuda, mecanismos de validación de pagos con tarjeta de crédito y mantenimiento de los sitios web de pago que aseguren su estabilidad y den la confianza que el ciudadano necesita para preferir los pagos en línea a los presenciales.

Gráfico 4.1 Porcentajes de municipios de América Latina que en sus portales web cumplen con requisitos de e-gobierno^{a/}



a/ Porcentajes calculados sobre el total de 125 gobiernos: las principales cinco ciudades, según cantidad de población, de veinticinco países de América Latina (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico, República Dominicana, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela).

Fuente: elaboración propia con datos de CIPPEC (2014).

Sin embargo, en algunos países se ha avanzado más que en otros. De acuerdo al desempeño de sus cinco municipios más poblados en las características reporta-

das en el Gráfico 4.1, los países de la región pueden clasificarse como de muy bajo a muy alto desempeño (Cuadro 4.1)²⁰.

Cuadro 4.1 Nivel de desarrollo en portales web municipales, de acuerdo a la evaluación de los cinco municipios más poblados de cada país

Nivel de desempeño en el ranking ^{a/}				
Muy alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo
Argentina	Brasil	Bolivia	Belice	Cuba
Chile	Costa Rica	El Salvador	Honduras	Guyana
Colombia	Ecuador	Guatemala	Nicaragua	Haití
México	República Dominicana	Puerto Rico	Panamá	Jamaica
Perú	Uruguay	Venezuela	Paraguay	Trinidad y Tobago

a/ El ranking se calculó utilizando el promedio simple de cobertura de todas las dimensiones listadas en el Gráfico 4.1. En base a ese ranking, se clasificaron los países de la región en cinco categorías: muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo desempeño.

Fuente: elaboración propia con datos de CIPPEC (2014).

Por el lado de la demanda, datos de Latinobarómetro muestran que el grueso de la ciudadanía sigue sin utilizar de manera frecuente los recursos disponibles en internet para informarse acerca de qué hacen sus gobiernos. Según los datos de 2010 el medio de comunicación más utilizado como fuente para informarse de asuntos políticos es la televisión (utilizada por el 82% de los encuestados), y le siguen la radio (50%), la prensa escrita (37%) e Internet (16%). Sin embargo, la información disponible en los portales web es probablemente mucho más aprovechada por ONGs, medios, y universidades.

LOS INCENTIVOS DEL ESTADO A PROVEER INFORMACIÓN

¿Se comporta el Estado estratégicamente a la hora de proveer información pública? Para responder esta pregunta, Hatrick *et al.* (2015) realizan un ejercicio de solicitud de información a gobiernos municipales de Colombia, testeando si los funcionarios públicos son menos proclives a responder solicitudes de información relacionada a su gestión cuando esta información es más susceptible de ser usada para monitorear su desempeño. Los autores enviaron un correo electrónico a todos los municipios colombianos solicitando información presupuestaria básica²¹ y aplicando un tratamiento especial en un subgrupo de municipios elegidos alea-

20. El ranking de los municipios se calculó utilizando el promedio simple de cobertura de todas las dimensiones listadas en el Gráfico 4.1.

21. Específicamente, se solicitó conocer a cuánto ascendieron los ingresos y gastos totales ejecutados por el municipio en el año 2013. El pedido fue realizado desde una cuenta de correo electrónico institucional de CAF. La base de datos de contacto utilizada cuenta con al menos un correo electrónico de contacto para cada municipio y en el 86,6% de los municipios el contacto directo a las secretarías de hacienda. Para minimizar la posibilidad de no obtener respuestas puramente debido a la débil capacidad del municipio para recopilar o generar la información, se tuvo expresamente en cuenta que el pedido fuera simple y que se tratara de información que el municipio está, por ley, obligado a brindar (Ley 1.712). De 1.022 municipios a contactar, solo 11 no pudieron ser efectivamente contactados porque los correos electrónicos de contacto no resultaron válidos.

Solo el 15% de los municipios a los que se les solicitó información fiscal a través de correo electrónico enviaron la información solicitada.

toriamente (grupo de tratamiento). En el texto del correo enviado a estos municipios se hacía expresa referencia a que la información sería utilizada para analizar el desempeño relativo de todos los municipios del país. Al resto de los municipios (grupo de control) solo se le solicitó información. El hecho de haber seleccionado aleatoriamente a los municipios de cada grupo permite interpretar cualquier diferencia entre las tasas de respuesta obtenidas en el grupo de tratamiento y el grupo de control como el efecto de la resistencia de los funcionarios a difundir información ante la posibilidad de ser comparados con otros municipios.

De todos los municipios efectivamente contactados, el 18% envió algún tipo de respuesta, aunque solo el 15% incluyó la información pedida. El 78% de los municipios que respondieron y el 72% de los que respondieron con la información solicitada lo hicieron dentro del límite de 7 días que prescribe la Ley 1.712 ante este tipo de solicitudes. En promedio, los municipios que respondieron son más grandes, con menores indicadores de pobreza, muestran mejor desempeño fiscal y se encuentran en la región andina.

Cuadro 4.2 Características de los municipios de Colombia de acuerdo a su comportamiento a la hora de proveer información pública^{a/}

	Población ^{b/}	NBI cabecera del municipio (%) ^{b/}	Indicador de desempeño fiscal (%) ^{c/}	Región Andina (%)	Región Oriental (%)	Región Pacífico (%)	Región Caribe (%)
Dieron alguna respuesta	79.316	25	69	75	7	14	4
Enviaron información solicitada	40.521	24	70	76	7	14	4
No dieron respuesta	30.203	34	67	56	10	16	18

a/ Estos descriptivos se calcularon a partir de un ejercicio de solicitud de información presupuestaria básica realizado a través de correo electrónico a gobiernos municipales de Colombia.

b/ Datos del Censo General 2005 de Colombia.

c/ El indicador de desempeño fiscal es un índice calculado por el Departamento Nacional de Planeación que tiene en cuenta autofinanciación de los gastos de funcionamiento, respaldo del servicio de la deuda, dependencia de las transferencias de la Nación y las regalías, generación de recursos propios, magnitud de la inversión y capacidad de ahorro. Valores más altos del indicador reflejan un mejor desempeño.

Fuente: elaboración propia con base en Hatrick *et al.* (2015).

El panel A del Cuadro 4.3 muestra los resultados del efecto del tratamiento sobre la probabilidad de haber obtenido algún tipo de respuesta (columna 1) y sobre la probabilidad de haber enviado la información solicitada (columna 2)²². El coeficiente en todos los casos se interpreta como la diferencia en la tasa de respuesta del grupo de tratamiento respecto de la del grupo de control, medida en puntos porcentuales.

El signo negativo en todas las estimaciones es consistente con la hipótesis planteada: la tasa de respuesta del grupo que recibió el mensaje donde se indicaba que se harían comparaciones entre municipios es menor que la del grupo de con-

22. Para identificar el efecto de interés se estimó una regresión por mínimos cuadrados ordinarios donde la variable dependiente es el resultado de interés y la variable independiente una variable dicotómica que toma el valor 1 si el municipio es del grupo de tratamiento y 0 en caso contrario.

tol. Los resultados generales, sin embargo, no son significativos estadísticamente, aunque la magnitud de los efectos no es despreciable: el tratamiento reduce en 2,3 puntos porcentuales la probabilidad de dar alguna respuesta (una reducción del 12% respecto de la tasa de respuesta del grupo de control) y en 1,2 puntos porcentuales la probabilidad de enviar la información solicitada (una reducción del 8% respecto del grupo de control).

Al analizar el efecto del tratamiento en submuestras de municipios construidas según su tamaño (Panel B) se encuentra el resultado más robusto en la probabilidad de recibir alguna respuesta en el grupo de municipios de entre 10.000 y 50.000 habitantes. En este caso el efecto del tratamiento es siempre estadísticamente significativo y reduce 7 puntos porcentuales la probabilidad de obtener una respuesta (33% respecto de la tasa de respuesta del grupo de control) y en 6 puntos porcentuales la probabilidad de enviar la información solicitada (33% respecto de la tasa de envío del grupo de control).

Cuadro 4.3 Impacto de potencial comparación del desempeño fiscal de los gobiernos municipales de Colombia en la respuesta a solicitud de información pública^{a/}

	Alguna respuesta	Envío de información solicitada
A. Muestra completa		
Tratamiento	-0,023 (0,024)	-0,012 (0,022)
Observaciones	1.011	1.011
Tasa de respuesta del control	0,185	0,149
B. Rangos de población		
Menos de 10.000 habitantes		
Tratamiento	0,019 (0,036)	0,037 (0,033)
Observaciones	393	393
Tasa de respuesta del control	0,138	0,101
Entre 10.000 y 50.000 habitantes		
Tratamiento	-0,07** (0,0337)	-0,059* (0,032)
Observaciones	512	512
Tasa de respuesta del control	0,212	0,181
Más de 50.000 habitantes		
Tratamiento	0,076 (0,086)	0,058 (0,079)
Observaciones	106	106
Tasa de respuesta del control	0,213	0,164

Entre paréntesis se reporta el error estándar robusto de la diferencia de medias.

*,**,*** denotan diferencias estadísticamente significativas al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

a/ Este cuadro reporta los coeficientes estimados por mínimos cuadrados ordinarios. La variable dependiente "Alguna respuesta" toma valor 1 si el municipio respondió el correo electrónico y 0 si no lo hizo. La variable dependiente "Envío de información solicitada" toma valor 1 si el municipio respondió a la solicitud enviando la información solicitada y 0 si no respondió o no envió la información. La variable "Tratamiento" toma valor 1 para aquellos municipios para los que en el texto del correo se hizo expresa referencia a que la información presupuestaria solicitada sería utilizada para medir su desempeño relativo y 0 para los que no.

Fuente: elaboración propia con base en Hatrick *et al.* (2015).

El pluralismo en los medios de comunicación y un marco regulatorio saludable son defensas efectivas contra la captura de los medios de comunicación.

MEDIOS DE COMUNICACIÓN MASIVA Y RENDICIÓN DE CUENTAS

Como se mostró en la sección precedente, los medios de comunicación masiva (prensa escrita, radio, televisión y portales de contenidos en internet) son una de las principales fuentes a través de las cuales la ciudadanía se informa sobre la vida política. Por eso, su rol como intermediarios entre la ciudadanía y el Estado y su impacto en el proceso de rendición de cuentas son muy importantes²³.

En efecto, mayor acceso o mayor exposición a la prensa escrita (Snyder y Strömberg, 2010; Reinikka y Svensson, 2005), la radio (Ferraz y Finan, 2008; Strömberg, 2004), la televisión (Prat y Strömberg, 2005) e internet (Andersen *et al.*, 2011, Enikolopov *et al.*, 2015) refuerzan los mecanismos de rendición de cuentas porque permiten a la ciudadanía tomar decisiones electorales más informadas y porque generan mejores resultados en las provisiones públicas al modificar tanto la calidad intrínseca de los políticos electos como su comportamiento. No obstante, los medios de comunicación están expuestos a los intentos de los políticos por silenciar sus críticas y promover solo una cobertura positiva de los actos de gobierno, y en algunos casos ceden ante esos intentos (McMillan y Zoido, 2004; Di Tella y Franceschelli, 2011), lo cual puede sesgar la opinión del electorado y debilitar los mecanismos de control. Prat y Strömberg (2013) sugieren que el pluralismo en los medios de comunicación y un marco regulatorio saludable son defensas efectivas contra la captura de los medios de comunicación.

Por su parte, aunque en América Latina las nuevas formas de comunicación masiva a través de internet (por ejemplo, blogs y redes sociales) todavía son los medios menos utilizados por la ciudadanía para informarse sobre asuntos políticos, cuentan a su favor con ciertas características que las distinguen de los medios tradicionales. Primero, sus bajos costos de entrada y su naturaleza descentralizada limitan la posible captura por parte de grupos de interés o del propio gobierno. Segundo, complican el ocultamiento de información por parte de corporaciones o políticos que intentan mantener una reputación no ligada con la realidad de sus acciones. Y tercero, permiten realizar *crowdsourcing*, es decir, permiten recolectar información relevante desde una multiplicidad de fuentes. Este último punto es crucial cuando las autoridades tienen incentivos débiles a proveer información. No obstante, su utilidad continúa siendo incierta, porque precisamente por sus bajos costos de entrada pueden reducir la calidad y fiabilidad de las fuentes de información (ya que pueden divulgar información incorrecta) y porque pueden crear la ilusión de que reemplazan a formas *offline* de participación, como manifestaciones públicas, cuando en realidad no son tan efectivas (Enikolopov *et al.*, 2015).

23. Prat y Strömberg (2013) realizan una revisión de la literatura teórica y empírica en el tema.

Participación ciudadana en América Latina: ¿quiénes y cuánto?

Un análisis descriptivo de diferentes encuestas a ciudadanos de la región permite analizar qué tanto participan los ciudadanos en América Latina, y cuáles son los mecanismos de participación más usados. Además, también permite indagar acerca de los factores asociados a una mayor o menor participación, lo cual constituye un buen punto de partida para entender si estos mecanismos tienen el potencial de ayudar a mejorar la provisión de servicios²⁴.

¿QUÉ TAN ALTOS SON LOS NIVELES DE PARTICIPACIÓN EN AMÉRICA LATINA?: UNA MIRADA DESDE LAS ENCUESTAS DE CULTURA POLÍTICA

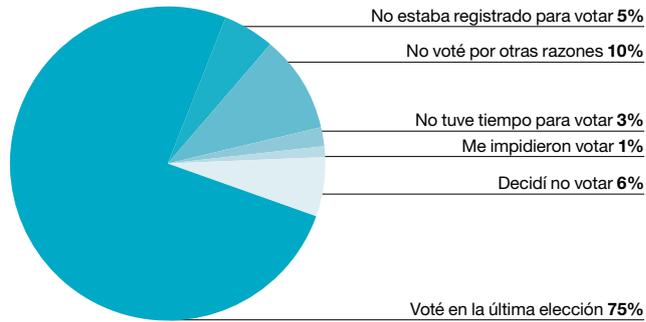
La información más sistemática y homogénea sobre participación ciudadana en diferentes países es la de participación electoral. Los Gráficos 4.2 a 4.4 muestran el porcentaje de la población mayor a 18 años en América Latina que participa de manera activa a través de mecanismos electorales, utilizando tanto datos auto-reportados (en Latinobarómetro) como resultados de los registros administrativos electorales (del *International Institute of Democracy and Electoral Assistance*, IDEA). Según la respuesta a la pregunta “¿Votó en la última elección presidencial?” la tasa de participación electoral promedio en la región es del 75% (Gráfico 4.2, p. 166). Además, esta participación auto-reportada no es muy diferente a los datos que arrojan los registros sobre el número de personas que efectivamente votaron en las últimas elecciones presidenciales (73% de los que están en edad de votar).

Este promedio oculta una alta heterogeneidad, dado que las tasas de participación en las últimas elecciones presidenciales van de 46% en Chile a 97% en Uruguay. No obstante, la participación electoral en la región aumentó 13% en promedio entre la década del 90 y la última elección presidencial, y aumentó en la mayoría de los países, con algunos incrementos de más del 50% en Bolivia, Venezuela, El Salvador y Guatemala (Gráfico 4.3, p. 166).

Además, la participación electoral en la mayoría de las subregiones de América Latina es elevada en comparación con la de otras regiones del mundo (tanto en los países de voto obligatorio como en los de voto optativo) y en contraste con todas las otras regiones del mundo ha aumentado en los últimos años (Gráfico 4.4, p. 167).

24. Dada la especificidad que tienen los mecanismos de participación ciudadana por el camino corto de la rendición de cuentas en cada país e incluso en cada ciudad dentro de un país, la información sistemática disponible permite indagar solo acerca de algunos de ellos.

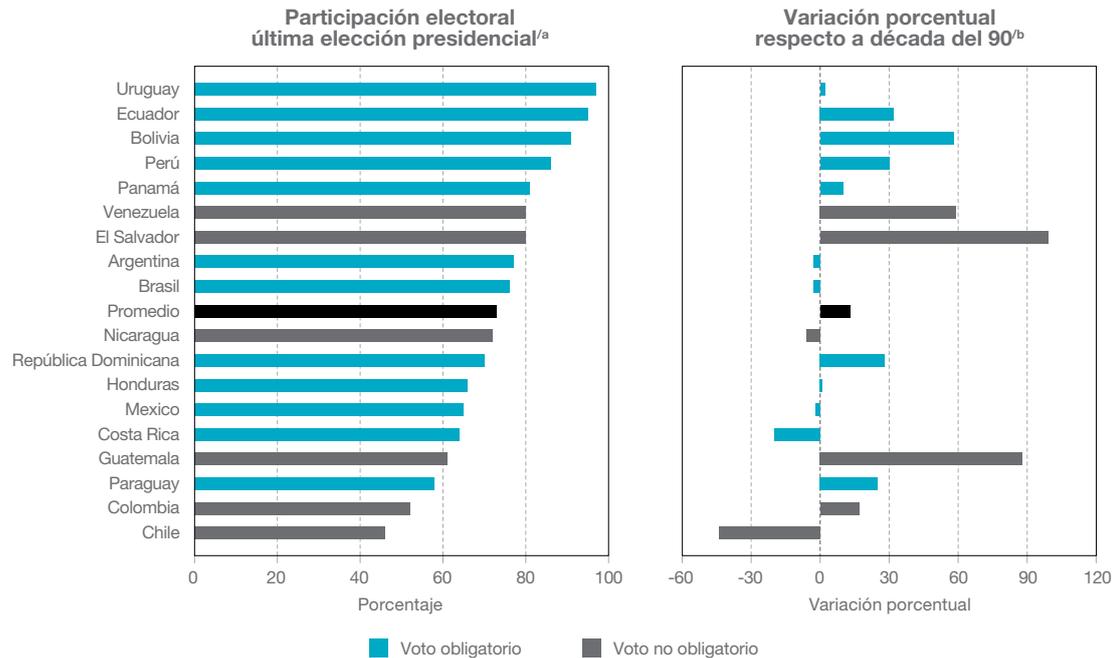
Gráfico 4.2 Comportamiento electoral en la última elección presidencial en países de América Latina^{a/}



a/ Promedio simple para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro 2012.

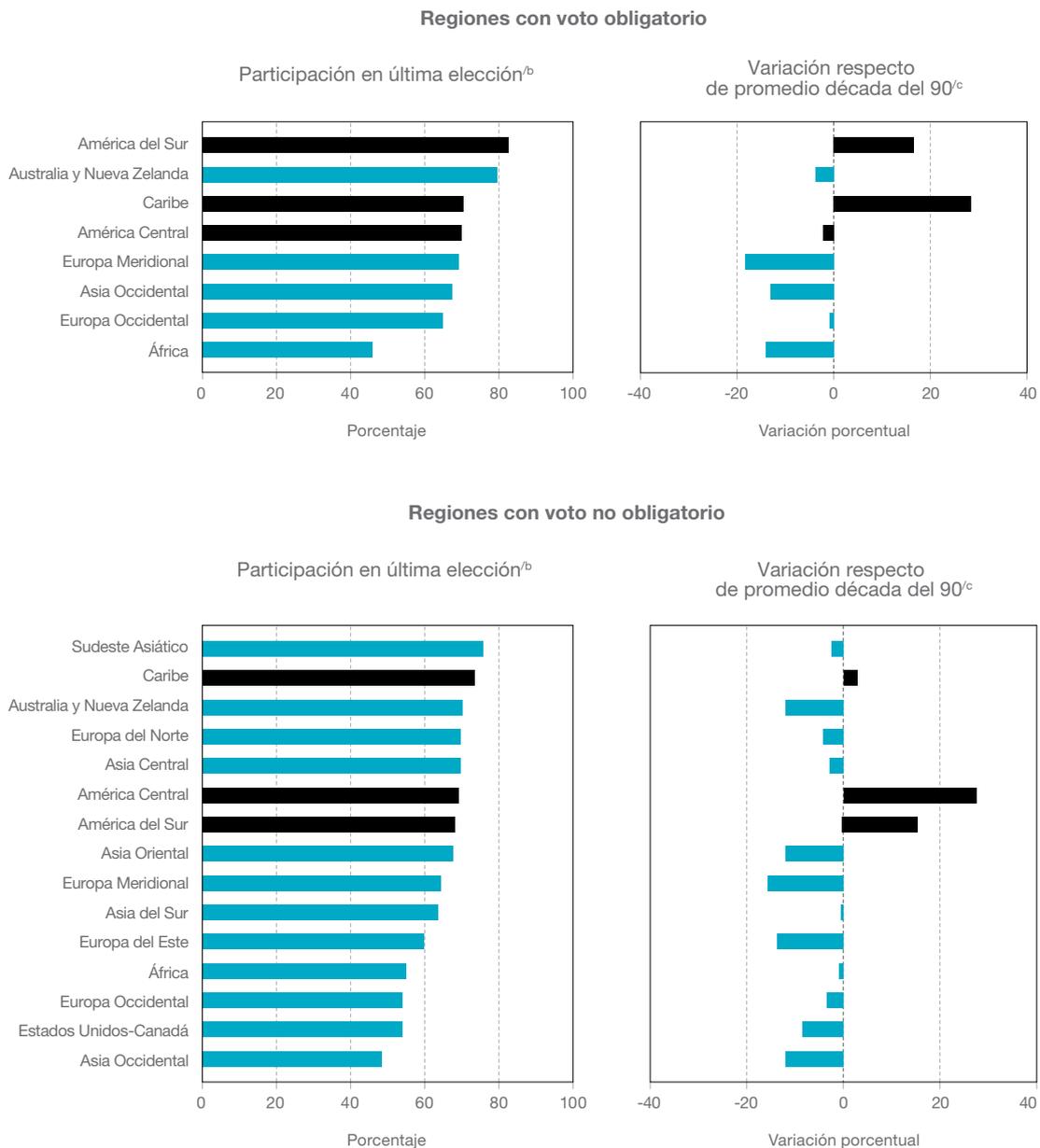
Gráfico 4.3 Participación electoral en últimas elecciones presidenciales en países de América Latina



a/ Los porcentajes se calculan a partir de registros administrativos (porcentaje de personas que efectivamente votaron sobre total de población en edad de votar) de las últimas elecciones presidenciales de cada país. En verde se distinguen los países donde el ejercicio del voto es obligatorio, en gris los países donde es voluntario. Un caso particular es Chile, donde hubo una reforma en el sistema electoral tras la aprobación de la Ley N° 20.568 en 2012: se implementó la inscripción automática al padrón y el voto voluntario.

b/ Las variaciones porcentuales se calculan comparando los datos de la última elección presidencial respecto del promedio de participación en elecciones presidenciales en la década del 90.

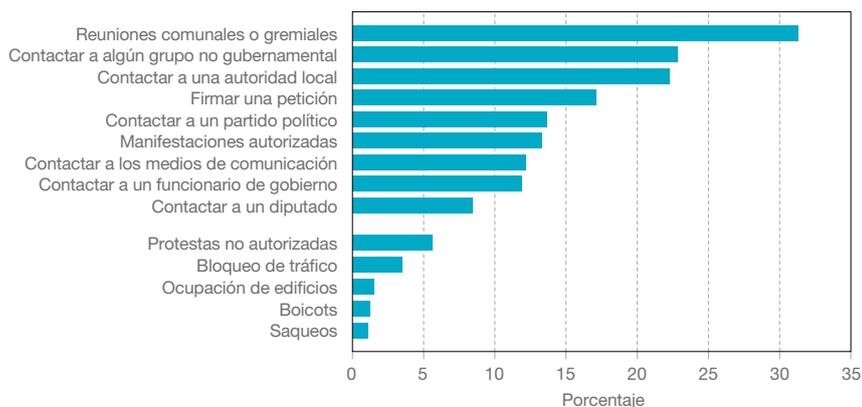
Fuente: elaboración propia con base en *International Institute for Democracy and Electoral Assistance* (varios años).

Gráfico 4.4 Participación electoral en diferentes regiones del mundo según obligatoriedad del voto^{a/}

a/ Las regiones geográficas corresponden a la clasificación vigente de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD).
 b/ Los porcentajes se calculan a partir de registros administrativos (porcentaje de personas que efectivamente votaron sobre total de población en edad de votar) de las últimas elecciones presidenciales y/o legislativas (dependiendo de la forma de gobierno).
 c/ Las variaciones porcentuales se calculan comparando los datos de la última elección respecto del promedio de participación en elecciones de la década del 90.

En cuanto a la participación a través de vías no electorales, la mejor información sistemática y homogénea también proviene de encuestas. Latinobarómetro, en particular, recoge evidencia comparable sobre diversas formas de participación llevadas adelante por la ciudadanía (Gráfico 4.5) de manera “más civilizada” (parte superior del gráfico) o “menos civilizada” (parte inferior). Cuando las personas son consultadas sobre un menú de estas acciones²⁵ reportan una mayor participación por vías más civilizadas que por vías menos civilizadas. Por ejemplo, entre un 10% y un 30% de los encuestados reportan haber recurrido alguna vez a alguna forma de participación de entre las más civilizadas²⁶. Participar en reuniones comunales o gremiales, contactar a algún grupo no gubernamental, contactar a una autoridad local y firmar una petición son las más comunes.

Gráfico 4.5 Participación ciudadana no electoral en América Latina^{a/b/}



a/ Se pregunta a los entrevistados si en los últimos tres años han realizado cada una de las siguientes acciones: participar en reuniones comunales o gremiales, contactar a algún grupo no gubernamental, a una autoridad local, a un partido político, a los medios de comunicación, a un funcionario de gobierno, a un diputado. Sobre el resto de las acciones no se hace referencia a un período de tiempo determinado.

b/ Promedio simple para Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro, varios años entre 2005 y 2012.

Por su parte, la Encuesta Mundial de Valores (*World Values Survey*, en inglés) proporciona información sobre algunas formas de participación ciudadana a través de vías no electorales que puede ser comparada dentro y fuera de América Latina. De acuerdo a esta fuente y en comparación con las regiones más desarrolladas, los ciudadanos de América Latina reportan un menor nivel de participación promedio a través de la firma de peticiones, manifestaciones autorizadas, huelgas y boicots (Cuadro 4.4).

25. Notar que resulta difícil discernir si estas formas de participación corresponden al camino largo o al camino corto de la rendición de cuentas, es decir, si los reclamos son presentados a los políticos o directamente a los proveedores.

26. Excepto contactar a un diputado, la vía menos utilizada.

Cuadro 4.4 Porcentajes de encuestados que declaran haber participado por canales no electorales en diferentes regiones del mundo^{a/b/}

	Firmar una petición (%)	Manifestaciones autorizadas/pacíficas (%)	Unirse a huelgas (%)	Boicots (%)
América del Sur	25	17	11	4
América Central	18	10	6	2
Caribe	23	15	10	9
Estados Unidos - Canadá	67	19	8	20
Australia - Nueva Zelanda	79	20	17	17
Asia	14	11	5	6
África	9	14	10	6
Europa Meridional	35	26	17	10
Europa Occidental	51	24	11	12
Europa del Este	12	12	4	3
Europa del Norte	56	19	9	17

a/ Se pregunta a los entrevistados si han realizado cada una de estas acciones.

b/ Las regiones geográficas corresponden a la clasificación vigente de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD).

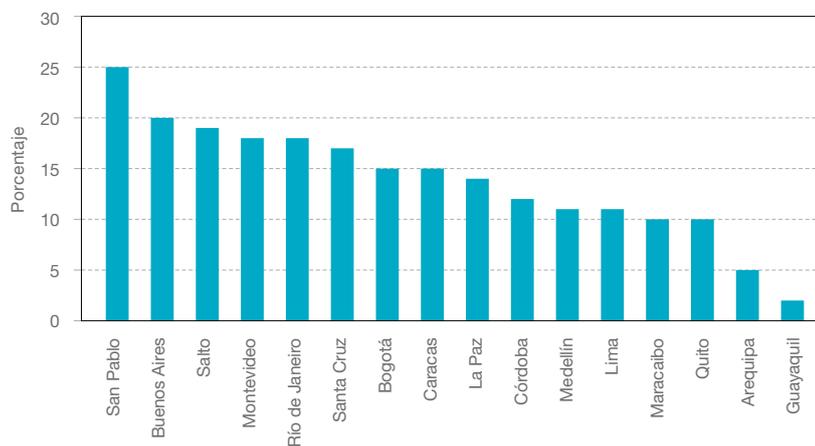
Fuente: *World Values Survey*, onda 5 (2005-2009) y onda 6 (2010-2014).

Con respecto a alternativas de participación que vinculen a la ciudadanía con los proveedores de bienes y servicios públicos por el camino corto de la rendición de cuentas, la posibilidad de realizar comparaciones sistemáticas entre países es menos frecuente, dado que en general estos mecanismos tienen características distintivas en cada sitio donde se implementan. La Encuesta CAF 2009 echa luz sobre un mecanismo de este tipo, la participación ciudadana a través de consejos comunales, municipales o similares, la cual puede estar vinculada al ejercicio más directo del control ciudadano sobre los asuntos locales y, por ende, sobre la provisión de bienes y servicios públicos. Específicamente, se preguntó a los entrevistados si durante el año previo habían participado activamente en consejos/reuniones/asambleas comunales o vecinales de su ciudad²⁷. Y se encontró una alta heterogeneidad en los niveles de participación a través de estos mecanismos (Gráfico 4.6, p. 170), con San Pablo presentando la mayor tasa de participación, 25%.

27. En cada ciudad se mencionaba explícitamente el nombre del mecanismo de participación.

La ciudadanía en América Latina no parece particularmente poco participativa, aunque sí muestra indicios de una menor participación no electoral.

Gráfico 4.6 Porcentaje de personas que participaron en consejos/reuniones/ asambleas comunales o vecinales (en los 12 meses previos a la entrevista) en ciudades de América Latina



Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2009.

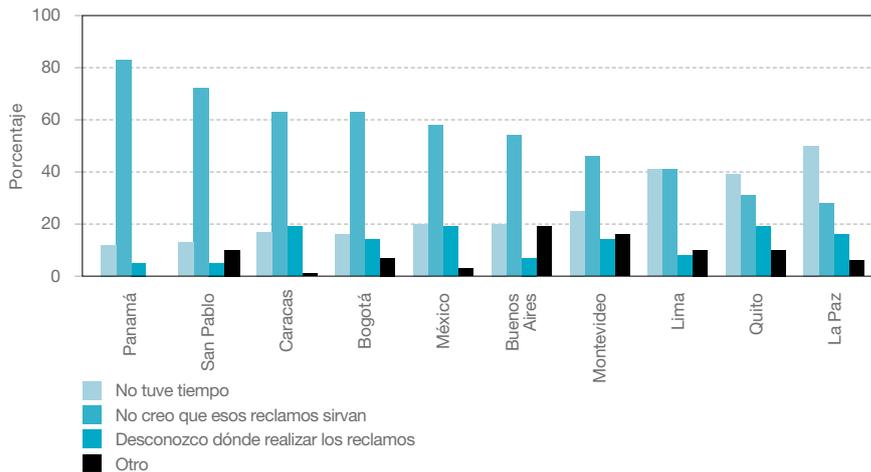
LOS OBSTÁCULOS PARA LA PARTICIPACIÓN EFECTIVA EN AMÉRICA LATINA

¿Son adecuados los niveles de participación actuales en América Latina? Esta pregunta es difícil de responder, porque la relación causal entre el desempeño del Estado y la participación ciudadana es ambigua. Por un lado, en países con un buen desempeño del Estado, se podría esperar que el nivel de participación de la ciudadanía sea bajo, ya que el mejor desempeño público generaría una menor necesidad de interponer reclamos. Por otro lado, es posible que un buen desempeño observado conviva con una participación alta, precisamente porque este buen desempeño podría deberse al mayor control externo. Además, si el buen desempeño público es percibido como una *proxy* de la capacidad del Estado para resolver problemas, la ciudadanía podría en realidad realizar más reclamos y participar más cuando percibe buen desempeño.

Como se vio hasta aquí, la ciudadanía en América Latina no parece particularmente poco participativa, aunque sí muestra indicios de una menor participación no electoral. Dadas las importantes fallas en la provisión de bienes y servicios en la región, podría pensarse que esta participación no es lo suficientemente efectiva como mecanismo de presión para lograr un mejor desempeño del Estado. ¿Qué dicen los datos?

Primero, de acuerdo a la Encuesta CAF 2014, los principales motivos de los ciudadanos para no efectuar reclamos ante problemas con la provisión de servicios públicos son que no creen que los reclamos sirvan, no tienen tiempo, o no saben dónde realizar el reclamo (Gráfico 4.7).

Gráfico 4.7 Motivos por los que los ciudadanos no realizan reclamos ante problemas con la provisión de servicios públicos en ciudades de América Latina^{a/}

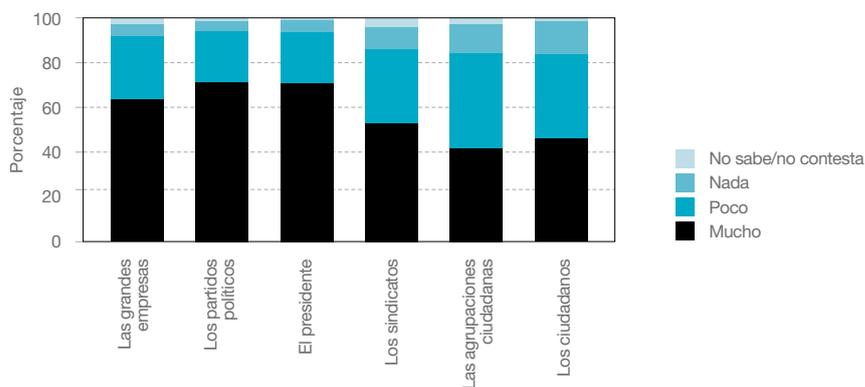


a/ En el gráfico, las ciudades están ordenadas de acuerdo a la categoría “No creo que esos reclamos sirvan”.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Segundo, de acuerdo a la Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas de México (ENCUP, 2012), la ciudadanía no cree que sus reclamos tengan suficiente poder para cambiar las cosas, ya que se ve a sí misma como un actor relativamente poco influyente sobre la vida política del país y menos influyente que las grandes empresas, los políticos o los sindicatos (Gráfico 4.8). Además, la misma encuesta destaca problemas de legitimidad en la participación electoral, debido a clientelismo y, en su extremo, la compra de votos (Recuadro 4.3, p. 173).

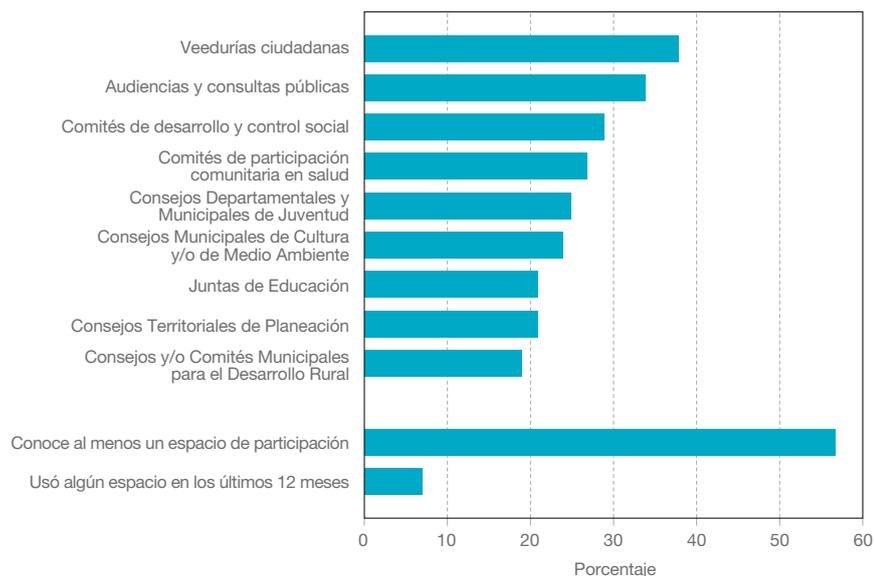
Gráfico 4.8 Opinión sobre cuánto influyen diferentes actores en la vida política en México



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012.

Tercero, de acuerdo a la Encuesta de Cultura Política (ECP, 2011) de Colombia, muy pocos colombianos conocen los mecanismos de participación ciudadana disponibles en su país aparte del voto, la mayoría de los cuales fueron precisamente diseñados para fortalecer el camino corto de la rendición de cuentas²⁸. En particular, menos del 30% de los ciudadanos conoce los comités de control social de servicios públicos y los comités de participación comunitaria en salud, dos mecanismos pensados para hacer posible un control directo sobre los proveedores de servicios públicos (Gráfico 4.9). Y lo que es más, solo un 57% de los ciudadanos conoce al menos uno de los mecanismos de participación disponibles, y solo un 7% los usó en los 12 meses anteriores a la encuesta.

Gráfico 4.9 Conocimiento y uso de mecanismos de participación ciudadana en Colombia



Fuente: elaboración propia con base en Encuesta de Cultura Política (ECP) 2011.

La participación ciudadana, entonces, se ve afectada por la desconfianza, los costos de participar, y el desconocimiento. Pero ¿qué obstáculos son percibidos como más relevantes por los ciudadanos? Y ¿qué características sociodemográficas comparten los ciudadanos que más, o menos, participan? Entender en qué medida estos tres problemas impactan sobre distintos grupos de la población es fundamental para dimensionar la amenaza que representan para la pluralidad y la legitimidad de la participación ciudadana.

28. La mayoría de estos mecanismos de participación están previstos en la Ley Estatutaria de Participación Ciudadana (Ley 134 de 1994).

Recuadro 4.3 Debilitamiento del camino largo de la rendición de cuentas: la compra de votos como caso extremo de clientelismo

Instituciones políticas débiles propician clientelismo, es decir, la entrega de beneficios directos y más o menos inmediatos de los candidatos a los ciudadanos a cambio de su apoyo electoral (Fergusson y Riaño, 2014). El clientelismo no solo debilita y deslegitima el voto como forma de premiar o castigar a los funcionarios electos, sino que además genera un uso ineficiente de recursos que se desvían con fines particulares para capturar a grupos específicos. El extremo del clientelismo es la compra directa de los votos. Lamentablemente, esta práctica no es inusual en la región, como lo ilustra evidencia reciente de Colombia y México.

Para el caso de Colombia, la baja tasa de participación electoral —una de las más bajas de la región— y el alto desinterés en la participación política en general proveen un caldo de cultivo ideal para la compra de votos. Fergusson y Riaño (2014) cuantifican el fenómeno estimando una curva de oferta de votos que indica qué porcentaje de la ciudadanía estaría dispuesta a vender su voto a diferentes precios. Como la disposición a vender el voto es una declaración muy sensible y no puede indagarse de manera directa, los autores estiman la oferta de votos con un método experimental y utilizando la “técnica del grupo de referencia”, que consiste en preguntas diseñadas para evitar subreporte y que fueron incluidas en la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes (ELCA). Específicamente, los encuestados debieron responder a preguntas hipotéticas sobre si personas similares a ellos aceptarían una cierta cantidad de dinero a cambio del voto. Sus resultados son sorprendentes: aproximadamente un 45% de los colombianos cree que alguien similar a él/ella vendería su voto por tan solo 10 mil pesos (aproximadamente 4 dólares), y ese porcentaje llega a un máximo de aproximadamente 55% cuando se ofrecen 50 mil pesos (aproximadamente 20 dólares). Las personas de menores ingresos y las más jóvenes serían los más dispuestos a vender el voto, mientras que no parece importante si son más o menos educadas. La confianza en la confidencialidad del voto, en cambio, parece ser un factor atenuante.

Para el caso de México, según la ENCUP 2012, que también incluye preguntas basadas en la técnica de grupo de referencia, el 59% de los encuestados dice que alguien similar aceptaría vender el voto por una canasta alimenticia. Además, sobre la base de la misma encuesta, pero utilizando una técnica alternativa (experimento de lista), se puede concluir que aproximadamente el 17% de los votantes efectivamente vendió su voto en las elecciones nacionales de 2012.

Fuente: elaboración propia con base en Fergusson y Riaño (2014) y Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012.

QUIÉNES PARTICIPAN Y CUÁLES SON LOS DETERMINANTES DE LA PARTICIPACIÓN

¿Qué dice la evidencia empírica sobre la importancia relativa de las distintas limitantes a la participación ciudadana en la región? Una primera aproximación a la respuesta puede obtenerse a partir de la información de encuestas sobre partici-

La participación ciudadana está positivamente correlacionada con la percepción de efectividad de esa participación.

pación ciudadana, que incluyen preguntas relacionadas a obstáculos declarados por los propios ciudadanos²⁹.

En estas encuestas, se encuentran medidas relacionadas con los siguientes potenciales factores de influencia sobre la participación: 1) falta de confianza en las instituciones; 2) percepción sobre la efectividad del Estado y de las instituciones para resolver problemas; 3) percepción sobre la existencia de corrupción y fraude; 4) percepción sobre la efectividad de los mecanismos de participación existentes para alcanzar sus objetivos; 5) percepción de transparencia del Estado; 6) desconocimiento sobre cómo usar los mecanismos de reclamo; 7) tipo de fuente de información utilizado para informarse; 8) costos de la acción colectiva; 9) satisfacción con los servicios públicos; y 10) otras características individuales como el género, la educación y el nivel socioeconómico. ¿Cuáles de estos factores están más asociados a la participación?

El Cuadro 4.5 resume los resultados que surgen de un análisis de regresión multivariado, donde la variable dependiente es una medida de participación y las variables independientes son las asociadas a cada uno de estos factores, más una serie de características individuales³⁰. Los factores más robustamente asociados a la participación ciudadana son la percepción de efectividad de esa participación (positivamente), el costo de la acción colectiva (negativamente) y la satisfacción con los servicios públicos recibidos (negativamente). La participación presenta también una asociación negativa menos robusta con la percepción de efectividad del Estado y sus instituciones, con la percepción de corrupción o fraude y con la percepción de falta de transparencia. Estos resultados contrastan dado que mientras la asociación entre participación y efectividad indicaría que la percepción general de un Estado más eficiente motiva a la ciudadanía a participar menos, la asociación entre participación y otras dimensiones más concretas de la eficiencia estatal como menos corrupción y más transparencia indicarían que la percepción general de un Estado más eficiente lleva a más participación.

Por su parte, ciertas características sociodemográficas también parecen jugar un papel relevante en la participación ciudadana. La característica que presenta una correlación más robusta es la educación. Las personas más educadas son siempre más participativas. Además, los individuos de mayor nivel socioeconómico, los que se informan regularmente sobre asuntos políticos, los de mayor edad, y los hombres, también son más participativos, aunque estos resultados son menos robustos.

29. En esta sección se analizan los datos de tres encuestas, para varios años: Latinobarómetro, Encuesta CAF y la Encuesta de Cultura Política de Colombia (ECP). Como las fuentes de información analizadas no disponen de un cuestionario homogéneo, el Cuadro A.1 (Anexo) describe las variables que se asocian a diferentes factores limitantes en cada encuesta. Cabe aclarar que no todas las preguntas se realizan en todas las ondas de las encuestas; por lo tanto, las variables de participación no siempre pueden correlacionarse con todos los factores a la vez.

30. Para ello se realizaron regresiones por mínimos cuadrados ordinarios controlando por la mayor cantidad de factores y características socioeconómicas disponibles en cada encuesta, y si bien los resultados no pueden interpretarse como efectos causales, proveen una primera aproximación descriptiva para entender la dinámica de la participación ciudadana.

Cuadro 4.5 Asociación entre la participación ciudadana, factores de influencia y variables socioeconómicas^{a/}

Medidas de participación	Votó ^{b/}	Firmó una petición ^{c/}	Asistió a reunión comunal/gremial ^{c/}	Participó en manifestación autorizada ^{c/}	Participó en protesta no autorizada ^{c/}	Contactó a una autoridad local ^{c/}	Contactó a un grupo no gubernamental ^{c/}	Participó en consejos/asambleas/reuniones comunales ^{d/}	Colombia: Usó al menos un espacio de participación ciudadana ^{e/}
	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)
Desconfianza en instituciones	Mixto	Mixto	0/-	0	0/+	0/-	0		0/-
Percepción de efectividad del Estado y las instituciones	0	-	-	-	-	0	-	0	
Corrupción y fraude	-	0	-	0	0	-	0		
Percepción de efectividad de la participación ciudadana	0/+	+	+	+	+	+	+	+	
Percepción de falta de transparencia								0	0/-
Desinformación									-
Fuentes de información	0/+	0/+	+	0/+	0/+	+	0/+		
Costo de Acción Colectiva	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Satisfacción con servicios públicos	0	-	-	-	-	-	-	-	-
Educación	+	+	+	+	+	+	+	+	+
Edad	+	+	+	+	0	+	0	-	-
Nivel socioeconómico	+	0/+	0	0/+	0/+	0/-	+		+
Hombre	Mixto	0	0	+	+	+	0	0	0

a/ En el cuadro se indica con un signo más (+) o menos (-) los resultados del análisis de regresión que arrojan una correlación positiva o negativa, respectivamente. Cuando la correlación no es distinguible (estadísticamente) de cero, se indica con 0. Dado que en algunos casos existe más de una variable para aproximar uno de los obstáculos a la participación (por ejemplo, cuando se utiliza Latinobarómetro para analizar la participación electoral, las medidas de confianza en las instituciones son tres: confianza en el gobierno, confianza en el Congreso y confianza en la administración pública), puede suceder que algunas presenten una correlación positiva con la variable de participación, mientras otras presenten una correlación negativa. Cuando los signos son opuestos, el resultado es clasificado como "mixto". En el caso de la participación electoral, (votó), como la variable está disponible en más de una encuesta, los resultados podrían ser mixtos si las correlaciones difieren entre una encuesta y la otra.

b/ La participación electoral (votó) está disponible en las encuestas Latinobarómetro y Encuesta CAF 2008.

c/ Estas medidas de participación provienen de Latinobarómetro (varios años).

d/ Esta medida de participación proviene de la Encuesta CAF 2009.

e/ Esta medida de participación proviene de la Encuesta de Cultura Política (ECP) 2011, Colombia.

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro (varios años), Encuesta CAF 2008 y 2009 y Encuesta de Cultura Política (ECP) 2011.

EDUCACIÓN Y PARTICIPACIÓN CIUDADANA

Que las personas de mayor nivel socioeconómico —más educadas y con mayor ingreso— sean las más participativas es notable, ya que la mala provisión de bienes y servicios públicos suele afectar más a la población de más bajos recursos. ¿Por qué la educación importa tanto para la participación ciudadana?³¹

La respuesta no es sencilla porque la educación puede vincularse a través de más de un canal con la participación ciudadana. Botero *et al.* (2013) argumentan que los mecanismos a través de los cuales un mayor nivel educativo hace a las personas más propensas a participar podrían ser al menos tres³². Primero, las personas más educadas pueden saber mejor cómo reclamar. Segundo, las personas más educadas pueden tener una orientación más pro social y una menor tolerancia a la injusticia, lo que las hace más participativas a pesar de que el beneficio privado que puedan obtener de esa participación sea bajo. Tercero, las personas más educadas pueden tener menos temor a recibir reprimendas de los funcionarios públicos ante los cuales hacen un reclamo, ya que conocen mejor la ley y en general están en condiciones de menor informalidad en su relación con el Estado (por ejemplo, en el mercado laboral o en la tenencia de títulos de propiedad).

La encuesta CAF 2014 permite indagar sobre estas explicaciones, incluida la relación entre educación, actitud pro social y participación (aproximada como la participación vía reclamos), la cual ha sido poco explorada en la literatura existente. Jorrat *et al.* (2015) analizan los resultados de esta encuesta y encuentran una asociación positiva entre participación ciudadana (reclamos) y educación (columna 1 del Cuadro 4.6), en línea con trabajos previos. Al incluir en el análisis de regresión medidas de motivaciones pro sociales o interés en la política (como *proxy* de motivaciones pro sociales), la asociación entre educación y participación permanece inalterada, sugiriendo que los canales a través de los cuales opera la educación pueden ser el conocimiento de la ley y la mayor legalidad frente al Estado. Independientemente de esta relación, los autores también encuentran una asociación positiva entre la pro socialidad y la participación, aunque con resultados menos robustos (columnas 2 a 4 del Cuadro 4.6).

31. Esa asociación se mantiene aún después de controlar por varios de los factores que podrían estar correlacionados tanto con la educación como con la participación ciudadana.

32. Podrían existir otras explicaciones. Por ejemplo, Molina *et al.* (2013) sugieren razones que podrían obstaculizar la participación y que a su vez podrían estar correlacionadas con el nivel educativo: acceso a redes sociales que les facilitan la acción colectiva; *gaps* informativos; habilidad para atribuir el mal funcionamiento de un servicio público a la responsabilidad del Estado; “inatención racional”, por la cual las personas deciden óptimamente no participar en la vida política debido a que la capacidad de atención es un recurso limitado. Muchos de estos factores fueron tenidos en cuenta en el análisis de regresión del Cuadro 4.5 (ver p. 175), pero a pesar de tenerlos en cuenta, la correlación de la educación con la participación permaneció positiva y significativa.

Cuadro 4.6 Probabilidad de realizar el reclamo, educación y conductas pro sociales para ciudades de América Latina^{a/b/}

Variables	(1)	(2)	(3)	(4)
Educación media	0,012* (0,007)	0,013* (0,007)	0,012* (0,007)	0,012* (0,007)
Educación alta	0,018** (0,008)	0,018** (0,008)	0,018** (0,008)	0,019** (0,008)
Motivaciones pro sociales (medida 1) ^{c/}		0,013** (0,006)		
Motivaciones pro sociales (medida 2) ^{d/}			0,004 (0,005)	
Interés en política ^{e/}				0,0002 (0,003)
Observaciones	9.512	9.483	9.489	9.475

Entre paréntesis se reporta el error estandar robusto de la diferencia de medias.

*, **, *** denotan diferencias estadísticamente significativas al 10%, 5% y 1%, respectivamente.

a/ Estimación en base a datos de la ECAF 2014 y comprende las siguientes ciudades de América Latina: Buenos Aires, La Paz, San Pablo, Bogotá, Quito, Lima, Montevideo, Caracas, Panamá y Mexico.

b/ Este cuadro reporta los coeficientes estimados por mínimos cuadrados ordinarios. La variable dependiente es igual a 1 si el encuestado afirma haber realizado un reclamo ante un problema detectado en un servicio público en los últimos 12 meses, y 0 en el caso de no haber hecho un reclamo o no haber detectado un problema. En todas las regresiones se controla por género, edad, situación laboral, estado civil, percepción sobre el funcionamiento de los servicios públicos y características correspondientes al hogar (cantidad de personas, cantidad de habitaciones, tipo de vivienda y si es propia o no) y se incluyen efectos fijos por ciudad.

c/ La variable "Motivaciones pro sociales (medida 1)" es el promedio del puntaje de 1 a 5 (donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" y 5 "Totalmente en acuerdo") que cada encuestado responde sobre 7 afirmaciones distintas y que intentan medir los componentes de compasión y compromiso con el interés público en el que se basa el índice de Motivación por el Servicio Público de Perry (1996).

d/ La variable "Motivaciones pro sociales (medida 2)" es el promedio del puntaje de 1 a 5 (donde 1 es "Totalmente en desacuerdo" y 5 "Totalmente en acuerdo") que cada encuestado responde sobre 8 afirmaciones distintas que integran el índice de motivación pro-social de Grant (2008).

e/ La variable "Interés en política" es el promedio del puntaje de 1 a 5 que cada encuestado responde sobre 3 afirmaciones distintas y que integran el componente de "Atracción hacia la política" del índice de Perry (1996).

Fuente: elaboración propia con base en Jorrat *et al.* (2015).

Qué funciona y qué no para promover la participación ciudadana

Muchas iniciativas han intentado aumentar la participación ciudadana y promover su injerencia en el accionar de los gobiernos en todo el mundo. ¿Generaron una mayor y mejor participación de la ciudadanía? ¿Modificaron el comportamiento de los proveedores y los políticos? ¿Lo hicieron en la dirección deseada? ¿Se generaron cambios significativos en el acceso o la calidad de los servicios provistos?

La evidencia disponible hasta el momento es bastante escasa y probablemente los resultados de cada intervención dependan mucho de las características específicas del contexto en el que fueron implementadas. Sin embargo, dejan algunas lecciones generales. Primero, la información concreta y sencilla presentada a la ciudadanía de manera oportuna puede ser un mecanismo potente para corregir ineficiencias en el Estado. Segundo, la información por sí sola no siempre logra movilizar a la ciuda-

La información por sí sola no siempre logra movilizar a la ciudadanía.

danía, por lo que debe analizarse caso por caso qué otros aspectos necesitan ser considerados para activar la participación. Tercero, combatir casos de corrupción con el monitoreo directo de los ciudadanos a los proveedores puede ser una tarea extremadamente difícil, de modo que el control externo debe necesariamente combinarse con un fortalecimiento de los mecanismos de control interno.

EL EFECTO DE LA INFORMACIÓN

Las campañas de información buscan proveer datos sobre el desempeño del sector público a los ciudadanos-clientes. Se espera que ante la nueva información los ciudadanos se vean inducidos a demandar más y mejores servicios, monitorear la calidad de los mismos y desafiar los abusos de los funcionarios públicos con quienes interactúan (Reinikka y Svensson, 2004). Este efecto puede darse a través del camino largo o el camino corto de la rendición de cuentas.

Con respecto al efecto vía el camino largo, por ejemplo, las auditorías realizadas por los organismos del Estado no solo son una herramienta poderosa de control interno, sino que también pueden afectar el voto. Ferraz y Finan (2008) muestran que difundir ampliamente los resultados de auditorías realizadas a gobiernos subnacionales en Brasil —las cuales reportaban irregularidades asociadas con fraude en compras públicas, desvío de fondos o sobrefacturación— afectó las decisiones electorales. Específicamente, entre los municipios con dos actos de corrupción la probabilidad de reelección de los alcaldes bajó en 7 puntos porcentuales comparado con los municipios donde se habían cometido igual cantidad de irregularidades pero donde la información no estaba disponible al momento de la elección. La probabilidad de reelección en los municipios con tres actos de corrupción se redujo aún más, 14 puntos porcentuales.

Con respecto al efecto vía el camino corto, tal vez el caso más interesante es el del sector educativo. Otro caso interesante es el uso de encuestas de seguimiento de gasto público (PETS, *Public Expenditure Tracking Survey*), las cuales surgieron ante la necesidad de conocer más cómo es que se va materializando el gasto público, por ejemplo en qué actividades se gasta o qué bienes se compran, y qué unidades administrativas ejecutan cada gasto. Y otros casos consisten en simplemente informar cuáles son los mecanismos o espacios de participación existentes o quiénes son los responsables de mejorar la provisión de un bien o servicio determinado³³. Los siguientes apartados se dedican a estos tres casos.

INFORMACIÓN SOBRE PROVEEDORES: LOS SISTEMAS DE RENDICIÓN DE CUENTAS ESCOLARES

La calidad de la educación se ha aproximado tradicionalmente con los resultados obtenidos en pruebas estandarizadas que se administran a los estudiantes (ver Recuadro 4.4, p. 180). Esta medida se viene utilizando desde los años 80 y 90 en países como Estados Unidos e Inglaterra y más recientemente en otras regiones

33. Otro caso interesante se da cuando se complementa la información de desempeño con, por ejemplo, información sobre cuáles son los estándares mínimos de la calidad del servicio que debería recibir el ciudadano.

del mundo. Algunas veces, los resultados se dan a conocer a la comunidad educativa, por ejemplo agregando resultados a nivel de escuela, y difundiéndolos por distintos medios, desde *report cards* (ver Recuadro 4.1, p. 155) a rankings publicados en la prensa, en páginas webs y en las propias escuelas. La idea es que dar a conocer el rendimiento alcanzado en promedio por los estudiantes de distintas escuelas puede ayudar a alinear los incentivos de todos los actores involucrados en el proceso educativo (estudiantes, maestros, directivos), para mejorar el desempeño educativo. En América Latina, Brasil, Chile, Colombia, Perú y México hacen pública esta información.

Los canales a través de los cuales la difusión de información sobre desempeño educativo puede contribuir a una mejor calidad educativa pueden corresponder al camino largo del proceso de rendición de cuentas (promoviendo reclamos ante políticos o castigos a través del voto) o al camino corto (aumentando la presión de la ciudadanía sobre los directores y/o maestros). Pero un tercer canal es el de la elección de la escuela (Bruns *et al.*, 2011). Esto se da en los países en los que las escuelas públicas compiten por recursos del Estado, por ejemplo, cuando estos recursos se asignan en base a la cantidad de alumnos matriculados. En estos casos, proveer información sobre el desempeño de los alumnos puede incentivar a las escuelas a mejorar la calidad educativa, para evitar perder alumnos y, con ellos, recursos.

Estudios realizados para varios países desarrollados sugieren que los padres tienen en cuenta las notas promedio a la hora de elegir la escuela para sus hijos³⁴ y que la difusión de los resultados de las pruebas a nivel de escuela en general tiende a mejorar la calidad de la educación³⁵. Sin embargo, para países en desarrollo la evidencia sobre el efecto causal de la provisión de información en el desempeño educativo es escasa y, hasta el momento, mixta: la provisión de información, al menos en el corto plazo, no parece jugar un rol preponderante en la elección de las escuelas (Mizala y Urquiola, 2013), pero podría igualmente inducir mejoras en el desempeño escolar (Camargo *et al.*, 2014).

Mizala y Urquiola (2013) muestran para Chile, uno de los países con mayor tradición en medir y dar información sobre desempeño escolar, que los padres no modifican la elección de la escuela para sus hijos ante la información sobre la calidad relativa de las escuelas³⁶. Los autores señalan que esto puede deberse a la insuficiente difusión de los resultados, la dificultad para interpretar la información o una mayor ponderación de otras características de las escuelas, como proximidad y características de los pares, en la elección de los padres.

34. Por ejemplo, Hastings y Weinstein (2008) encuentran en Estados Unidos que proveer información sobre los resultados de los exámenes aumenta el número de padres que eligen escuelas de mejor rendimiento académico. Resultados similares encuentran Friesen *et al.* (2012) en Canadá.

35. Figlio y Loeb (2011) resumen evidencia sobre los efectos sobre la calidad de la educación que han tenido la implementación de distintos sistemas de rendición escolar de cuentas en el caso de Estados Unidos.

36. Específicamente, cada dos años se definen grupos de escuelas con un nivel socioeconómico homogéneo, y entre ellas, se otorga un premio a las mejores, de acuerdo a un índice generado por el Sistema Nacional de Evaluación de Desempeño de los Establecimientos Educativos (SNED). La medida de calidad se basa en el progreso en el tiempo de las cohortes de la misma escuela; por lo tanto, es una medida basada en el valor añadido por la escuela (a diferencia del desempeño promedio en un momento del tiempo, que es una medida de desempeño absoluto).

Sin embargo, Camargo *et al.* (2014) muestran para el caso de Brasil que si bien no hay diferencias en la composición o niveles de matriculación en las escuelas dos años después de informar sobre el desempeño académico promedio de sus estudiantes (con respecto a escuelas similares que no estaban obligadas a dar esta información) sí se observan mejoras en términos de desempeño en igual lapso, aunque solo en escuelas privadas y no en públicas.³⁷ Las diferencias de impactos entre escuelas públicas y privadas podrían deberse a que tanto los salarios como la estabilidad laboral de los maestros y directivos de las escuelas públicas no están directamente asociados a su desempeño (ver Capítulo 2).

En algunos casos, proveer información sobre el desempeño de los alumnos puede ser un arma de doble filo, porque la información sobre desempeño en pruebas estandarizadas suele ser una medida imperfecta de la calidad del servicio educativo y su difusión conllevar efectos indeseados (Recuadro 4.4).

Recuadro 4.4 Medidas imperfectas, ¿efectos indeseados?

De acuerdo a un modelo de función de producción de educación, el rendimiento de los alumnos en pruebas estandarizadas viene determinado por muchos factores que incluyen las características de los propios alumnos y de sus compañeros, los recursos aportados por la escuela y la eficiencia de la escuela en combinar todos estos factores. Idealmente, las medidas que interesa difundir para alimentar un sistema de rendición de cuentas son las de eficiencia, pero son estas también las más difíciles de construir. Por esta razón, para aproximar la calidad de la educación provista por distintas escuelas usualmente se utilizan medidas más sencillas, que reflejan o bien el nivel de rendimiento educativo promedio de cada escuela en un año dado, o su cambio a lo largo del tiempo.

Mizala *et al.* (2007) señalan que, para el caso de Chile, difundir medidas de nivel promedio de rendimiento por escuela en forma de rankings construidos a partir de resultados en pruebas estandarizadas es equivalente a mostrar rankings basados simplemente en características socioeconómicas de los estudiantes de las escuelas. Esto es preocupante desde el punto de vista de la política pública, principalmente porque introducir un sistema de rendición de cuentas basado en este tipo de rankings —aun cuando en parte reflejen verdaderas diferencias en la productividad escolar— podría penalizar excesivamente a las escuelas que aceptan niños de hogares pobres.

Sin embargo, difundir los cambios en el tiempo del rendimiento promedio de cada escuela tampoco sería una solución, pues los datos muestran que esta es una medida muy volátil de año a año (Mizala *et al.*, 2007). Otra alternativa que resuelve en parte este problema es recolectar información a nivel de estudiante a través del tiempo, para así analizar el progreso individual (valor agregado a nivel estudiante) en vez de los cambios promedio a nivel de escuela. Sin embargo,

37. Andrabi *et al.* (2014), encuentran un resultado similar en un experimento realizado en Pakistán, donde se difundió información sobre la calidad de las escuelas en algunos municipios (elegidos aleatoriamente) a través de *report cards* y en donde las escuelas públicas esta vez sí fueron capaces de mejorar su desempeño, aunque en menor medida que las privadas.

este tipo de medición naturalmente requiere de mayores esfuerzos de recolección y de análisis de datos que no siempre están al alcance de los gobiernos.

Ante el temor de que la provisión de información sobre educación termine en una estigmatización de ciertas escuelas, y en un consecuente aumento de segregación escolar por nivel socioeconómico (bajo el supuesto de que las familias más ricas son más proclives a mover a sus hijos de las escuelas con bajos puestos de los rankings) algunos países prohíben la apertura de los datos de rendimiento en pruebas estandarizadas a nivel de escuela. Este es el caso de Argentina, que en su Ley Nacional de Educación del año 2006 prohíbe la divulgación de resultados de los Operativos Nacionales de Evaluación (ONE) a nivel de escuela, docente, o alumno. La literatura muestra, sin embargo, que esta sería una medida demasiado extrema, y que existen ganancias de diversa índole en difundir estadísticas educativas a niveles desagregados (Figlio y Loeb, 2011).

Medidas ruidosas o manipulables pueden tener consecuencias indeseadas en otros sectores, como el de la salud. Por ejemplo, Dranove *et al.* (2003) analizan la adopción de *report cards* obligatorias a nivel de hospital para difundir información sobre tasas de mortalidad ajustadas por riesgo en pacientes que reciben cirugías de *bypass* coronario en dos estados de Estados Unidos (Nueva York y Pensilvania). Y encuentran que esta medida generó incentivos en los proveedores a seleccionar pacientes más sanos para mejorar sus *report cards*. Como consecuencia, la salud promedio de la población empeoró, especialmente entre los pacientes más enfermos, comparado con otros estados donde no se difundía esta información. Sin embargo, una revisión sistemática de la evidencia disponible (para Estados Unidos) sobre iniciativas de divulgación de información sobre desempeño de proveedores de servicios de salud (Fung *et al.*, 2008) indica que aparentemente incrementan la inversión en mejorar las provisiones a nivel de hospital, aunque todavía es incierto qué tan efectivas y seguras son para mejorar la salud de los ciudadanos.

Por último, Gavazza y Lizzeri (2007) argumentan que puede haber razones de eficiencia que justifican en algunos casos oponerse a revelar información. Sostienen que mostrar información sobre desempeño a nivel de proveedor en el sector público haría aumentar la demanda de aquellos proveedores de alta calidad y, al no existir mecanismos de precios para racionar la demanda, se generarían problemas de congestión. Por lo tanto, los proveedores tienen incentivos a no transparentar su desempeño. La obligatoriedad de proveer información, por las mismas razones, generaría incentivos dinámicos perversos, ya que convendría invertir menos en mejorar la calidad futura.

Fuente: elaboración propia.

PETS - PUBLIC EXPENDITURE TRACKING SURVEY

Las PETS pueden ser una herramienta útil cuando el sistema contable del sector público funciona pobremente, no hay capacidades para llevar un registro adecuado de los gastos y por lo tanto es difícil saber cuán eficientemente se transforma el dinero presupuestado en servicios concretos (Glassman *et al.*, 2008; Reinikka y Smith, 2004). Un caso exitoso del uso de PETS como insumo para fortalecer los mecanismos de rendición externos se dio en Uganda. En 1996 se realizó una encuesta sobre una muestra representativa de escuelas primarias en este país,

La participación ciudadana puede verse limitada cuando los ciudadanos desconocen cómo usar los mecanismos de participación o cuáles son sus derechos.

relevando información sobre la cantidad de dinero efectivamente recibido desde un programa de transferencias para gastos no salariales del gobierno nacional que enviaba los fondos por intermedio de los gobiernos locales. Al cruzar la información resultante de la encuesta con registros administrativos sobre transferencias del gobierno nacional a los distritos locales, se supo que solo el 20% de los recursos llegaba realmente a las escuelas (Reinikka y Svensson, 2004).

Ante esta situación, el gobierno, en lugar de implementar un sistema anti corrupción o auditorías, decidió emprender una estrategia informativa por dos vías. Por un lado, publicó en los diarios nacionales las transferencias mensuales de fondos a los gobiernos locales. Por el otro, solicitó a las escuelas publicar noticias sobre los fondos efectivamente recibidos, con el objetivo de informar a la comunidad educativa. La campaña informativa logró aumentar desde 20% a 80% el porcentaje de recursos que efectivamente recibían las escuelas (Reinikka y Svensson 2004, 2005). Además, la campaña informativa impactó positivamente en la matriculación de estudiantes y en su aprendizaje (Reinikka y Svensson, 2011).

INFORMACIÓN SOBRE DERECHOS Y ESPACIOS DE PARTICIPACIÓN DISPONIBLES

Como se vio previamente, la participación ciudadana puede verse limitada cuando los ciudadanos desconocen cómo usar los mecanismos de participación o cuáles son sus derechos³⁸.

Con respecto al desconocimiento sobre mecanismos de participación, Banerjee *et al.* (2010) llevaron adelante un experimento de campo en aldeas dentro del estado de Uttar Pradesh, en India, que consistió en difundir información sobre ciertos espacios de participación ciudadana para mejorar la educación pública denominados *Village Education Committees* (VEC), los cuales, si bien estaban disponibles, no eran utilizados porque se desconocían sus funciones o directamente su existencia. La información se difundió en reuniones entre los miembros de la comunidad educativa, incluyendo a los padres.

Los autores encuentran que, si bien los padres y otros miembros de la comunidad educativa aumentaron su conocimiento sobre estos espacios y también sobre el desempeño escolar de los niños (en particular, en aquellas aldeas donde adicionalmente se entregaron *report cards* sobre la calidad de la educación) respecto de las aldeas no tratadas, en ningún caso se observó mayor participación efectiva en los VECs ni mayor contacto de los padres con las escuelas. Tampoco se observaron cambios en la elección de las escuelas, a pesar de la elevada oferta de educación privada en la región. Como consecuencia, ninguna de las intervenciones informativas logró mejorar el desempeño escolar de los niños.

38. Por ejemplo, en el caso de programas de ayuda a personas en situación de pobreza, muchas veces los criterios precisos para acceder no son conocidos por los potenciales beneficiarios, lo cual puede inducir la aparición de problemas de inclusión y exclusión (dar beneficios a personas no elegibles y dejar fuera a otros que sí son elegibles). Por lo tanto, transmitir información sobre estos aspectos puede empoderar a los potenciales beneficiarios y mejorar la asignación del programa.

¿Qué falló? Primero, es posible que cuando faltan lineamientos precisos para los ciudadanos sobre qué acción tomar luego de conocer la información, su movilización quede en solo buenas intenciones que no se transforman en interacción con los proveedores. Segundo, es posible que los padres percibieran a los VECs como inefectivos para lograr mejoras en la calidad de la educación pública. Y tercero, puede importar el nivel socioeconómico de quienes reciben la información. Pandey *et al.* (2009), por ejemplo, realizaron una intervención similar en tres estados de la India y encontraron efectos significativos en participación y en desempeño educativo de los niños, pero concentrados entre los padres de mayor nivel socioeconómico. Esto sugiere que los padres con bajo nivel educativo o en situación de vulnerabilidad podrían no estar en condiciones de priorizar acciones de participación cívica sobre otras más urgentes para su supervivencia y la de sus familias.

Con respecto al desconocimiento de derechos, Banerjee *et al.* (2015) analizan una intervención informativa realizada con el método experimental, que consistió en alertar a grupos de la población elegidos aleatoriamente sobre los beneficios de *Rice for the poor*, el programa más grande de subsidios para compra de alimentos en Indonesia³⁹. El programa presentaba inconvenientes de implementación, porque no todos los hogares elegibles accedían al programa, algunos no elegibles sí accedían, y muchos de los que accedían recibían menos arroz del correspondiente y a un precio mayor. Banerjee *et al.* (2015) muestran que alertar a la población elegible sobre su condición de elegibilidad y sobre el beneficio exacto al que tienen acceso, logra aumentar la cantidad de arroz adquirida y hacer que se pague por él un menor precio. Además, los autores encuentran que el efecto de la intervención es incluso mayor cuando la lista de la población beneficiaria se hace pública a toda la comunidad.

CUANDO LA INFORMACIÓN NO ES SUFICIENTE

Lamentablemente, la sola provisión de información e incluso la promoción o generación de espacios propicios de participación puede no ser suficiente para mejorar la provisión de servicios públicos. Las intervenciones que buscan fortalecer el proceso de rendición de cuentas pueden tener que resolver simultáneamente otros problemas, como bajar el costo de la acción colectiva o allanar las formas de interacción entre ciudadanos y proveedores.

Una intervención con potencial de atacar simultáneamente varias barreras, sobre todo en contextos con capacidades estatales débiles, es promover un rol más activo de la ciudadanía en los procesos de decisión sobre asignación de recursos públicos, por ejemplo en cuanto a aspectos de diseño, implementación y/o monitoreo de políticas públicas.

Hasta el momento, la evidencia sobre los impactos de los mecanismos donde la ciudadanía toma un rol más activo en estos aspectos son mixtos. Olken (2007) analiza una experiencia en Indonesia, cuyo objetivo era movilizar a la

39. "Rice for the poor" permite adquirir a familias elegibles hasta 15 kilogramos de arroz a un precio subsidiado.

Para que la participación ciudadana sea exitosa, es importante reforzar varios de los eslabones del control externo.

ciudadanía para realizar un monitoreo directo de la evolución de proyectos de construcción de carreteras encomendadas a los gobiernos locales y evitar desvíos de fondos, los cuales en promedio rondaban el 24% de los recursos asignados. En las comunidades tratadas, la ciudadanía era invitada a participar de reuniones en las que los encargados de los proyectos rendían cuentas a la ciudadanía acerca de los gastos realizados. Si bien la ciudadanía efectivamente participó de estas reuniones, no se observaron menores pérdidas de recursos que en las comunidades del grupo de control, donde no se promovió la interacción entre los encargados de los proyectos y la ciudadanía. Aunque en las reuniones era más probable que se discutiera abiertamente sobre problemas de corrupción y que se tomaran acciones al respecto, no repercutieron lo suficiente como para reducir sustancialmente los desvíos. En cambio, sí se lograron reducciones significativas en los desvíos de fondos en las comunidades donde se anunció a los encargados de los proyectos que serían sujetos a auditorías.

En el ámbito de la salud pública, Björkman y Svensson (2009) analizan una intervención en Uganda, que alcanzó exitosamente el objetivo de modificar el comportamiento de los trabajadores del sector aumentando la cantidad y la calidad de las prestaciones de servicios médicos (medidas por ejemplo por las reducciones en la tasa de mortalidad infantil) al relajar de manera simultánea cuatro problemas: falta de información sobre la calidad del servicio; falta de conocimiento sobre derechos y espacios de participación; fallas de coordinación de ciudadanos para generar una visión común sobre los problemas existentes y delimitar líneas de acción y monitoreo concretas; y falta de mecanismos efectivos para acercar los reclamos a los proveedores. La intervención consistió en facilitar reuniones entre los miembros de la comunidad, entre el *staff* de los centros de salud, y entre los miembros de la comunidad y el *staff* de los centros de salud, todas ellas facilitadas por ONGs locales. En estas reuniones se intentaba consensuar entre ciudadanos y proveedores líneas de acción concretas para monitorear a los proveedores. Björkman *et al.* (2014) sugieren que en esas interacciones se repartían mejor las responsabilidades sobre quién debía mejorar qué parte de la cadena de provisión del servicio, es decir, se mejoraba la atribución. No obstante, los autores identifican que esa mejor atribución solo se lograba cuando se disponía de información previa sobre la calidad de los servicios. Los autores muestran que las mejoras en la cantidad y calidad del servicio fueron además persistentes en el largo plazo.

En cuanto a América Latina, el Recuadro 4.5 resume la experiencia de Colombia con un mecanismo diseñado para aumentar el involucramiento de la ciudadanía en el monitoreo de políticas públicas.

En síntesis, para que la implementación de mecanismos de participación donde la ciudadanía toma un rol más activo sea exitosa, es importante reforzar varios de los eslabones del control externo: informar a la población, ayudarla a organizarse, generar espacios para exponer reclamos y para que la información fluya de ciudadanos a proveedores, dar explícitamente la oportunidad de participar en el proceso de monitoreo y hacer posible la retroalimentación tanto a los proveedores como a los políticos (Molina *et al.*, 2013).

Recuadro 4.5 Auditorías Visibles en Colombia

Un ejemplo en América Latina en el que se le ha otorgado un rol protagónico a la ciudadanía en decisiones tradicionalmente en manos del Estado es el programa de Auditorías Visibles (AV) en Colombia. La comisión presidencial anti corrupción colombiana lanzó el programa en 2008 para promover la transparencia de los fondos de las regalías de la minería transferidas a 400 gobiernos subnacionales para obras públicas de educación, salud, nutrición y agua.

Una vez que un proyecto de obras públicas es seleccionado en una municipalidad, las AV se desarrollan en varias etapas que consisten en las siguientes actividades: 1) se difunde información sobre las AV a través de invitaciones, programas de radio, periódicos, y TV local en los barrios en donde se desarrollará el proyecto; 2) se presenta el proyecto a la comunidad durante un primer foro público que informa a los ciudadanos sobre sus derechos y atribuciones, y donde se forma un grupo de beneficiarios interesados a los cuales se entrena para llevar adelante actividades de monitoreo del proyecto; 3) se realizan foros periódicos que reúnen a las autoridades locales, vecinos y representantes de la empresa encargada del proyecto, para hacer el seguimiento del proyecto y en los que la ciudadanía puede expresar sugerencias y recomendaciones; 4) antes de realizar el pago final a la empresa, se realiza una reunión con la comunidad para presentar el proyecto finalizado.

Las AV solo auditan proyectos destinados a mejorar la provisión de servicios públicos para un grupo pequeño de personas en cada comunidad. El proceso de selección de proyectos depende también del monto de regalías recibidas, el número de irregularidades previas detectadas en el uso de regalías y el impacto social esperado del proyecto. Casi el 40% de los proyectos están relacionados con agua y saneamiento y otro 35% con educación y vivienda. El proyecto típico auditado por las AV demora 335 días, tiene dos foros comunitarios y 50 ciudadanos participan en cada foro. El monto de cada proyecto es de aproximadamente 3,4 millones de dólares, con más del 80% financiado con regalías (Molina *et al.*, 2013).

En una evaluación retrospectiva, Molina (2014) sugiere que las AV han tenido un efecto positivo sobre la satisfacción de los ciudadanos con los proyectos y sobre la efectividad del proceso de ejecución, según la propia valoración de los ciudadanos.

Fuente: Molina (2014).

Conclusiones

Los ciudadanos son los beneficiarios y financiadores últimos de todo lo que el Estado produce, por lo cual están naturalmente interesados en monitorearlo. Pero ese monitoreo no es fácil de ejercer, ya que en el proceso de participación ciudadana y rendición de cuentas aparecen problemas de capacidades e incentivos que afectan tanto a la ciudadanía como al propio Estado. Estos problemas pueden frenar el poder de la participación ciudadana para mejorar la cantidad y calidad de bienes y servicios públicos.

Más allá de estos problemas, la participación electoral en América Latina es alta, ha venido aumentando, y lo ha hecho al ritmo que las democracias de la región se han ido consolidando. Las últimas décadas han sido además escenario de grandes avances en materia de desarrollo social y económico en la región, por ejemplo, con la ampliación de la cobertura básica de servicios educativos, de salud y de seguridad social. Sin embargo, el Estado sigue incumpliendo partes fundamentales de las tareas que los ciudadanos le encargan. En particular, las provisiones públicas sufren severos problemas de calidad, sobre los cuales la participación ciudadana en América Latina todavía no muestra un poder transformador. Una relación más frecuente y directa entre ciudadanos y proveedores puede mejorar la efectividad de la participación ciudadana.

Si bien en muchos países de América Latina existen canales de participación no electoral que tratan de establecer esa relación cercana entre ciudadanos y proveedores, la evidencia señala que en la práctica son muy poco usados. Esto se debe a que los ciudadanos no tienen información sobre su existencia o sobre cómo utilizarlos, perciben poca transparencia en el accionar del Estado, o directamente piensan que el Estado es incapaz de llevar adelante una solución a un problema concreto y por esa razón ni siquiera intentan canalizar un reclamo por estas vías. Además, sabiendo que todo proceso de participación y rendición de cuentas comienza con la recepción de información sobre el desempeño del Estado, la escasez o baja credibilidad con que esa información llega a la ciudadanía es un enorme palo en la rueda de la participación. En todos estos casos, son los problemas de capacidades y de comportamiento estratégico en el Estado los que entorpecen la llegada de los reclamos desde la ciudadanía. Un funcionamiento más efectivo de los mecanismos de control interno al Estado, analizado en capítulos previos, es crucial para solventar este tipo de problemas.

Además, distintos ciudadanos conviviendo bajo un mismo Estado tienen tasas de participación muy diferentes. Esto puede deberse a que algunos grupos de la ciudadanía reciben un trato desigual por parte del Estado o a que enfrentan distintos costos de participar. En particular, la evidencia indica fuertes disparidades en la participación ciudadana de acuerdo al nivel socioeconómico de las personas y, en particular, de acuerdo al nivel educativo alcanzado. Si bien esto puede indicar que un mayor capital humano mejora la efectividad con que los ciudadanos encuentran, procesan y usan información para hacer llegar su voz a quienes tienen la responsabilidad de proveer servicios públicos de calidad, también puede señalar que personas con menores niveles educativos se sienten excluidas del binomio ciudadanía-Estado. La promoción de una mayor equidad en el acceso a la información pública y de mejores condiciones socioeconómicas en la población más vulnerable son requisitos centrales para una participación ciudadana efectiva, plural e igualitaria.

Por otro lado, hay herramientas disponibles que tienen un gran potencial para fomentar una mejor participación ciudadana, pero que todavía no son de uso extendido en América Latina. Por ejemplo, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden servir a múltiples propósitos. Primero, pueden reducir los costos de la coordinación entre ciudadanos para la acción colectiva en protestas, reclamos y manifestaciones, especialmente a través del rol de las redes sociales.

Segundo, pueden reducir el costo del contacto de los ciudadanos con los proveedores, por ejemplo a través de ventanillas de atención en los portales web de los gobiernos. Tercero, pueden ayudar a los gobiernos a difundir información sobre su desempeño de manera extendida, como así también adaptable a audiencias que puedan procesar mayores volúmenes de información o con diferentes grados de complejidad; como es el caso de grupos de la sociedad civil como algunas ONGs y las universidades, quienes tienen un rol fundamental en aprovechar el boom tecnológico, analizando y resumiendo información relevante, con el fin de acercar la ciudadanía al Estado.

Las evaluaciones de impacto sobre distintas iniciativas para mejorar el poder de la participación ciudadana muestran resultados mixtos. No siempre basta con dar más información sobre el accionar del Estado, por lo que la sola promoción de mayor transparencia se queda corta. Es de vital importancia empoderar a la ciudadanía para que su participación sea efectiva, reduciendo los costos de su interacción con el Estado, recogiendo frecuentemente sus inquietudes y niveles de satisfacción con los servicios ofrecidos y mostrándole que ante esas inquietudes habrá respuestas concretas y oportunas. Es decir, asegurándole que viven bajo la influencia de un Estado capaz.

Apéndice

Cuadro A 4.1 Medidas de participación y factores asociados a la participación en diferentes encuestas de participación política y ciudadana de la región

	Latinobarómetro 2005-2012	Encuesta CAF 2008 y 2009	ECP (Colombia)
Medidas de participación	Votó en la última elección presidencial Firmó una petición Participó en manifestación autorizada Participó en una reunión comunal/gremial Contactó a una autoridad local Participó en protesta no autorizada Contactó a un grupo no gubernamental	Participó en el último año activamente de las reuniones, asambleas o centros comunales Votó en las últimas elecciones gubernamentales Votó en las últimas elecciones locales	Utilizó en el último año alguno de los espacios de participación ciudadana
Desconfianza en Instituciones	Gobierno Congreso Administración pública Municipalidad		Alcaldía Defensor del pueblo
Corrupción y fraude	Porcentaje de funcionarios públicos corruptos Cree que las elecciones en el país son fraudulentas Porcentaje de funcionarios públicos corruptos		
Percepción de efectividad de mecanismos de participación	El voto es efectivo para cambiar las cosas Es posible influir para cambiar las cosas	Opinión sobre la participación ciudadana en las decisiones de la comunidad (1 nada positivo; 10 muy positivo)	
Percepción de transparencia		Percepción de transparencia en la municipalidad	Considera que se facilita información pública Percibe que la alcaldía nunca rinde cuentas
Falta de información			No sabe si la alcaldía rinde cuentas No conoce la figura de defensor del pueblo
Fuentes de información	Se informa de los asuntos políticos a través de medios de comunicación Se informa a través de otros medios: familia, amigos, colegas Días a la semana que se informó de las noticias a través de: tv, diarios, radio	Se informa de los asuntos políticos a través de medios de comunicación	
Costo de Acción Colectiva	No participa activamente en organizaciones/grupos/asociaciones	No cree probable que las personas cooperen entre ellas para resolver algún problema de suministro de servicios básicos Cree que no hay confianza entre las personas que viven en su comunidad Cree que el sector privado no está nada comprometido en la resolución de los principales problemas de su ciudad	Considera que es difícil/muy difícil organizarse con otros
Satisfacción con servicios públicos	Medida promedio de satisfacción con diversos servicios públicos	Medida promedio de satisfacción con diversos servicios públicos (1 nada satisfecho; 10 muy satisfecho)	Medida promedio de satisfacción con diversos servicios públicos (1 poco satisfecho; 7 muy satisfecho)

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro, Encuesta CAF 2008 y 2009 y Encuesta de Cultura Política (ECP) 2011.

POLÍTICAS PÚBLICAS, APRENDIZAJE Y GESTIÓN

Capítulo 5

Capítulo 5

POLÍTICAS PÚBLICAS, APRENDIZAJE Y GESTIÓN¹

“Dime y me olvidaré, enséñame y tal vez lo recuerde, involúcrame y aprenderé”.

Benjamin Franklin

Introducción

En el sector privado nadie duda que el conocimiento mejore la productividad. Sin embargo, no es claro cómo puede mejorarla en el caso del sector público. Producir libros no es lo mismo que producir educación. Y producir uniformes policiales no es lo mismo que producir seguridad ciudadana. Una mejor tecnología de impresión debe abaratar la producción de un libro, pero el conocimiento de que clases más pequeñas facilitan el aprendizaje no necesariamente se traduce en mayor puntaje en pruebas estandarizadas a los niños.

En la gestión pública, el entendimiento de los problemas de la población y las alternativas de política para atenderlos, no siempre se traducen en acciones efectivas, debido a que la estructura de incentivos y las restricciones institucionales que enfrenta el servidor público dificultan aprovechar al máximo el conocimiento disponible.

Por otro lado, el conocimiento que se origina en la investigación académica, aunque valioso y riguroso, puede resultar insuficiente para informar a quienes diseñan e implementan programas públicos. Un obstáculo para la incorporación de conocimiento a la gestión pública es el descalce entre las preguntas de interés en la investigación científica y las necesidades de los responsables de ejecutar la política pública (Porter, 2010).

Parte importante del conocimiento necesario para gestionar servicios públicos se genera justamente dentro de los organismos que los ofrecen. En efecto, es ahí donde continuamente se toman decisiones sobre el uso de recursos, y este flujo de experiencias contiene información fundamental para generar aprendizajes sobre la gestión y que puede derivar en mejores servicios públicos.

Dado lo anterior, conviene entonces considerar algunas otras formas de generar conocimiento basado en la experiencia, como por ejemplo, las mediciones del avance de los proyectos a lo largo del tiempo, la evaluación de los resultados asociados a ellos, y las evaluaciones de sus impactos, ya sean cualitativas o cuantitativas². En tal sentido, la comunidad internacional se ha esforzado por promover la generación de evidencia a través de evaluaciones de impacto metodológicamente rigurosas y la toma de decisiones de política pública con base en esta evidencia

1. La elaboración de este capítulo estuvo bajo la responsabilidad de Lesbia Maris y Daniel Ortega y la asistencia de investigación de Jhony Pulido.

2. Las evaluaciones de impacto difieren de las evaluaciones de resultados en que buscan cuantificar la parte del resultado observado que se puede atribuir con confianza al proyecto o política.

Los gobiernos han avanzado al menos formalmente a través de propuestas legales de sistemas de evaluación y monitoreo pero su utilización en la práctica es aún mínima.

(*evidence-based policymaking*) sin embargo la generalización de estas prácticas sigue siendo modesta.

Este capítulo comienza con un diagnóstico del estado del monitoreo y evaluación de políticas públicas en la región, y luego analiza, en primer lugar, el proceso a través del cual la experiencia se convierte en conocimiento desde la perspectiva de quienes deciden y actúan en la gestión pública, enfatizando los incentivos y riesgos políticos que enfrentan. En segundo lugar, explora cómo ese aprendizaje puede convertirse en innovaciones de gestión pública —formas nuevas de hacer las cosas— identificando los factores institucionales que pueden favorecer este proceso. La aspiración es contribuir a una reflexión sobre el desarrollo de instituciones públicas capaces de aprender sobre lo que hacen y de no desperdiciar el aprendizaje.

La generación de conocimiento sobre el uso de recursos públicos en América Latina

¿Cuál es el estado del aprendizaje de políticas públicas en América Latina? Los diagnósticos sobre los sistemas formales de monitoreo y evaluación y el número de estudios de impacto que se han realizado en la región dan una aproximación.

DIAGNÓSTICO SOBRE LOS SISTEMAS FORMALES DE EVALUACIÓN Y MONITOREO

García y García (2010) analizan el estado de los sistemas de evaluación y monitoreo en 25 países de América Latina y el Caribe. Su objetivo es evaluar el grado de institucionalización de estos sistemas como parte de los mecanismos de gestión de resultados en el sector público. Para ello construyen un índice que se compone de ocho dimensiones, seis vinculadas a la generación de información y dos al uso de esa información para la toma de decisiones. El rango de valores posibles del índice va de 0 a 5, donde 0 representa el peor desempeño posible y 5 el mejor.

El Cuadro 5.1 muestra el promedio del valor de los 8 componentes del índice para los países incluidos en el estudio. El total de la primera columna representa el promedio global del índice para la región (1,5), y refleja que en promedio los gobiernos han avanzado al menos formalmente a través de propuestas legales de sistemas de evaluación y monitoreo pero su utilización en la práctica es aún mínima. Este promedio global esconde una dinámica interesante que se destaca al separar los países en dos bloques, según su nivel de desarrollo en los sistemas de evaluación y monitoreo. El total de la segunda columna representa el promedio del índice para Brasil, Chile, Colombia y México (3,8), que son los líderes de la región, con un índice general que varía entre 3 y 4,5 puntos. Estos países no solo cuentan con sistemas de monitoreo y evaluación establecidos legalmente, con instituciones y normas técnicas, sino que además estos sistemas se encuentran operando acti-

vamente, aunque en algunos casos aún en fase de desarrollo³. El total de la tercera columna representa el promedio regional excluyendo al grupo de los cuatro mejores. Este promedio (1,0) refleja que en este grupo de países hay algunos esfuerzos aislados e incipientes por establecer un marco legal para el monitoreo y la evaluación, pero estos sistemas aún no están completamente operativos ni articulados a lo ancho del sector público.

¿Qué hay detrás del índice agregado? La primera dimensión del índice identifica la existencia y operatividad de una instancia pública para el monitoreo de la actividad gubernamental. El promedio regional en esta dimensión es de 2,1, lo que señala (de acuerdo a la codificación de cada categoría) que en la mayoría de los casos existe una institución de monitoreo y que ésta se encuentra comenzando a operar. Sin embargo, mientras los países más avanzados tienen un promedio de 4,5, lo que implica que están cerca de lograr un sistema de monitoreo consolidado, con normas técnicas y metodológicas establecidas, el resto de la región tiene un promedio de 1,7, lo que indica que hay disposiciones legales para la existencia de instituciones de monitoreo, pero que estas instituciones no se encontraban operando al momento del estudio.

Cuadro 5.1 Indicadores de evaluación y monitoreo^{a/b/}

Indicadores de monitoreo y evaluación	Promedio	Promedio países avanzados	Promedio excluyendo a países avanzados
Total	1,5	3,8	1,0
Instituciones de monitoreo	2,1	4,5	1,7
Alcance del monitoreo de los programas y proyectos	1,4	4,0	0,9
Marco legal e institucional de la evaluación	1,6	3,9	1,1
Alcance y articulación del sistema de evaluación	0,7	2,8	0,2
Sistemas de información estadística	2,8	4,1	2,5
Uso y difusión de la información de monitoreo	1,2	3,7	0,7
Difusión de los resultados de las evaluaciones	1,2	4,6	0,6
Acciones derivadas del incumplimiento de metas	0,8	3,1	0,3

a/Una puntuación de 5 quiere decir que el sistema está consolidado, 4 que el sistema está implementado, 3 que está en desarrollo, 2 que el sistema está iniciado, 1 que está propuesto y 0 que es inexistente. En el caso de respuestas que implican porcentajes, el puntaje se asigna de la siguiente manera: 0 si el porcentaje es 0%, 1 si está entre 1 y 20%, 2 entre 21 y 40%, 3 entre 41 y 60%, 4 entre 61 y 80% y 5 si la fracción está entre 81 y 100%.

b/Los países avanzados son Brasil, Chile, Colombia y México, que en general presentan un desempeño sólido y consistentemente bueno en todas las dimensiones.

Fuente: elaboración propia con base en García y García (2010)

3. El Recuadro 5.1 describe con más detalle la experiencia de los sistemas de evaluación de Brasil, Chile, Colombia, México y Perú.

La segunda dimensión del índice captura el hecho de que se puede generar información de forma independiente en distintos programas y proyectos, aun cuando no exista una instancia que centralice las actividades de monitoreo. Para precisar esto, los autores consideran la fracción del gasto total del Estado que se dedica a programas que se monitorean de alguna manera. El desempeño regional promedio es bastante pobre en esta dimensión (1,4), de nuevo con una diferencia importante entre aquellos países que tienen mejor desempeño (4) y los demás (0,9).

La tercera dimensión del índice captura si existen leyes que exijan la realización de evaluaciones de las políticas y programas del gobierno, y si existen instituciones públicas diseñadas específicamente con el objetivo de evaluar. Asimismo, pretende capturar si existen estándares técnicos establecidos y recursos humanos y financieros para evaluar. El desempeño regional promedio en esta dimensión es 1,6, lo que refleja que aunque en general se reconoce la importancia de la evaluación a nivel regulatorio, la operatividad institucional es baja. De nuevo, aquí se observa una diferencia notable entre ambos grupos de países (3,9 versus 1,1).

La cuarta dimensión del índice mide, por una parte, la fracción de los programas públicos que fueron evaluados el año anterior, la fracción de éstos que cumplió satisfactoriamente con sus objetivos y, por último, si existe articulación entre las distintas instituciones encargadas de evaluar y de éstas con los implementadores de los programas evaluados. En esta dimensión el promedio regional es el más bajo de todas las dimensiones evaluadas (0,7). Estos resultados apuntan a que aún hay que hacer algunos esfuerzos para consolidar la evaluación de los programas dentro del proceder de los hacedores de políticas públicas y promover una evaluación que vaya más allá del análisis de los estados financieros. El bajo alcance y articulación implican que hay menos información disponible para aquellos interesados en introducir una evaluación en sus ámbitos de trabajo, y por lo tanto que hay más incertidumbre sobre los beneficios potenciales de evaluar. El incentivo legal no es suficiente para institucionalizar la evaluación.

Para cerrar con lo que se refiere a la generación de conocimiento, la quinta dimensión captura la existencia, calidad y confiabilidad de sistemas de información estadística, así como su pertinencia para monitorear el desempeño de los programas y evaluar su impacto, y la independencia de las instituciones competentes para desempeñar las labores de recolección y análisis de información estadística. Esta dimensión también ayuda a reducir la incertidumbre de quien está considerando evaluar su programa ya que puede tener a disposición más información que le permita anticipar con menos error beneficios y costos de evaluar. El promedio regional en esta dimensión es 2,8, ligeramente superior a lo observado en dimensiones anteriores, lo que refleja que en este ámbito los países están haciendo esfuerzos tangibles por aumentar la disponibilidad de información de calidad. Sigue existiendo, sin embargo, una diferencia entre los dos grupos de países estudiados: mientras unos ya tienen sistemas perfectamente implementados, el resto se encuentra aún rezagado.

Las últimas tres dimensiones se ocupan de capturar el uso y difusión de la información generada en las etapas de monitoreo y evaluación. La sexta dimensión, por un lado, captura si existen procedimientos institucionalizados para analizar

la información obtenida y tomar decisiones a partir de ella, así como también la difusión de esta información; y la séptima dimensión, captura si la información generada es de fácil acceso para la ciudadanía, así como para otros órganos públicos de control (como las legislaturas). Los cuatro países con mejor desempeño tienen en promedio cierto camino avanzado en estas dimensiones (3,7 y 4,6, respectivamente) con mecanismos de uso y difusión que no solo están diseñados sino en funcionamiento, al menos parcialmente. No obstante, el resto de los países muestra carencias importantes (0,7 y 0,6, respectivamente), con algunos de ellos empezando a reflexionar sobre la importancia del uso y la difusión de información de gestión, y con otros donde estos sistemas están totalmente ausentes del discurso dominante de los formuladores de política.

Por último, la octava dimensión se refiere a las acciones correctivas (o potenciadoras) que se desprenden del análisis de la información generada. El promedio regional es el segundo peor de todas las dimensiones (0,8). En cuanto a dispersión, encontramos una situación similar a la anterior (3,1 versus 0,3). En el caso del primer grupo de países, ya hay esfuerzos en curso para desarrollar mecanismos de aprendizaje institucional, y en el resto, en general, estos mecanismos están totalmente ausentes.

Recuadro 5.1 Experiencias de evaluación de políticas públicas en Latinoamérica

Varios países de la región tienen en marcha sistemas de evaluación de sus políticas públicas. En México, el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) surge como resultado de la Ley General de Desarrollo Social de 2004, que señaló la necesidad de “establecer mecanismos de evaluación y seguimiento de los programas y acciones de la Política Nacional de Desarrollo Social” (Artículo 1, Punto VIII, Ley GDS 2004).

CONEVAL, en conjunto con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Secretaría de Función Pública (SFP) fija el Programa Anual de Evaluación (PAE), en donde se determinan los programas sociales sujetos a evaluación en el año, así como las pautas, tipos de evaluación y su cronograma de ejecución. Las evaluaciones son realizadas por entes independientes y generalmente supervisadas por las agencias a cargo de implementar cada programa. Posteriormente, CONEVAL está obligada por ley a publicar los resultados, los cuales comparte en su página web.

Por su parte, Colombia cuenta con el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) creado en 1994 a partir del Plan Nacional de Desarrollo con el objetivo de generar la información necesaria para el cumplimiento de las metas del plan, el cual es renovado cada 4 años.

Las políticas a evaluar son definidas por el Comité Intersectorial de Evaluación de Gestión y Resultados y las evaluaciones son realizadas por terceros contratados mediante un sistema de licitación competitivo. SINERGIA presta además supervisión técnica a la evaluación y publica un documento con los resultados obtenidos en cada caso, los cuales pueden ser consultados en su página web.

Chile maneja instrumentos de evaluación y de gestión en la Dirección de Presupuestos (DIPRES) del Ministerio de Finanzas desde el año 2000. La agenda a evaluar está relacionada con el ciclo presupuestal anual y es aprobada por el Comité Intersectorial (conformado por miembros de DIPRES, de otras áreas del Ministerio de Finanzas, del Ministerio de Planificación y de la Secretaría de la Presidencia) aunque también requiere el visto bueno del Congreso, con competencia tanto para incluir como excluir alguna política de la agenda de evaluación.

Las evaluaciones son realizadas por paneles de expertos externos elegidos mediante concursos públicos para asegurar su independencia y la confiabilidad de los resultados, los cuales también son publicados por DIPRES en su página web.

Brasil cuenta con la *Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação* (SAGI) que forma parte del Ministerio de Desarrollo Social y Combate al Hambre. SAGI es responsable por las acciones de gestión de la información, monitoreo, evaluación y capacitación de las políticas del Ministerio y cuenta con un Departamento de Evaluación que realiza las evaluaciones, ya sea con el propio equipo técnico de SAGI o contratando a privados seleccionados por licitación o por juzgamiento de mérito técnico ante organismos internacionales. Los resultados son publicados periódicamente en la página web de SAGI.

El Cuadro 1 muestra los principales tipos de evaluación realizados por cada una de estas instituciones en distintos períodos. El porcentaje de evaluaciones de resultados es elevado en cada uno de los casos, mientras las evaluaciones de impacto son mucho menos frecuentes, posiblemente por su horizonte temporal, que suele ser el largo plazo.

Cuadro 1 Número aproximado de programas evaluados por institución y tipo de evaluación

Institución	País	Diseño	Procesos	Resultados	Impacto	Total
CONEVAL/SEDESOL ^{a/} (2007-2014)	México	447	304	276	27	502
SINERGIA (2006-2014)	Colombia	2	31	43	27	116
DIPRES (2001-2014)	Chile	225	225	225	36	227
SAGI (2006-2014)	Brasil	18	37	51	5	81

a/ SEDESOL: Secretaría de Desarrollo Social. Para algunas evaluaciones de CONEVAL la información detallada está incluida en la página de SEDESOL.

Fuente: elaboración propia con información de las páginas web de CONEVAL, SEDESOL, SINERGIA, DIPRES, SAGI y de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

En muchos casos, las instituciones realizan distintos tipos de evaluaciones de la misma política de manera simultánea, por lo que un reporte puede incluir, por ejemplo, una evaluación de procesos junto con una de impacto. CONEVAL, por ejemplo, elabora evaluaciones con una estructura multi-foco (es decir, con más de un área de evaluación tradicional), las cuales abarcan los siguientes puntos: diseño, planeación estratégica, operación, cobertura y focalización, percepción de los beneficiarios y resultados. La estructura de las evaluaciones en Chile es muy parecida, es decir, es integral, igual para la gran mayoría de los casos y abarca los siguientes puntos: justificación, diseño de programa, organización y gestión, y eficacia y calidad.

A veces, las instituciones realizan otros tipos de evaluaciones. SINERGIA, por ejemplo, lleva a cabo evaluaciones institucionales y ejecutivas. Y CONEVAL, por su parte, realiza, otras evaluaciones secundarias, como las evaluaciones complementarias, específicas de desempeño y estratégicas.

En Perú, la Secretaría de Coordinación de la Presidencia del Consejo de Ministros es la encargada desde el año 2008 de realizar la supervisión, el seguimiento y el monitoreo de las Políticas Nacionales de Obligatorio Cumplimiento (PNOCS), una serie de políticas establecidas por el Decreto Supremo N° 027-2007-PCM con el objetivo de mejorar la eficiencia de la inversión del Estado y cumplir las metas priorizadas por el gobierno. Para esta tarea, la secretaría articula una red de funcionarios y entidades designados para la ejecución o la supervisión, enuncia los lineamientos generales para cada función y presta colaboración a todo aquel funcionario que la desee. Debe presentar informes semestrales y anuales que permitan medir el nivel de cumplimiento de las políticas y la posibilidad de mejorar o modificar lo que sea necesario para cumplir sus objetivos centrales.

Fuente: elaboración propia con información de las páginas web de CONEVAL, SEDESOL, SINERGIA, DIPRES, SAGI y de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú.

EVALUACIONES DE IMPACTO

Como muestra el Recuadro 5.1, las instituciones formales de evaluación de las políticas públicas en Latinoamérica tienden a priorizar los procesos de monitoreo, seguimiento y evaluación de resultados. Sin embargo, también existen muchas evaluaciones de impacto en la región, frecuentemente lideradas por instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales o internacionales.

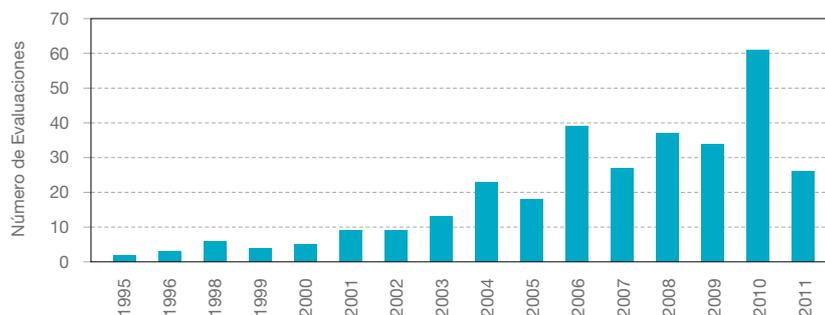
Las evaluaciones de impacto buscan cuantificar de manera científica la relación causal entre las políticas públicas y las variables que éstas buscan afectar. Esto requiere capital humano especializado, así como información estadística. La relevancia de las evaluaciones de impacto para las políticas públicas es que ofrecen medidas concretas de la efectividad del Estado y de las oportunidades de mejora (por ejemplo, a través de incentivos, focalización o mecanismos de participación). Y el conocimiento que generan puede beneficiar a toda la sociedad además de a quien administra el programa o política evaluada.

En los últimos 20 años el número de evaluaciones de impacto ha aumentado notablemente en todo el mundo. Alzúa *et al.* (2012) muestran que en América Latina en particular ha aumentado de menos de 5 en 1995 a más de 45 en 2010⁴ (Gráfico 5.1, p. 200).

4. Los autores solo tomaron en cuenta evaluaciones de impacto que utilizaron métodos rigurosos para identificar los impactos, ya fuesen experimentales o no experimentales (por ejemplo, variables instrumentales, diferencias en diferencias, regresión discontinua, emparejamiento y estimación estructural).

La relevancia de las evaluaciones de impacto para las políticas públicas es que ofrecen medidas concretas de la efectividad del Estado y de las oportunidades de mejora.

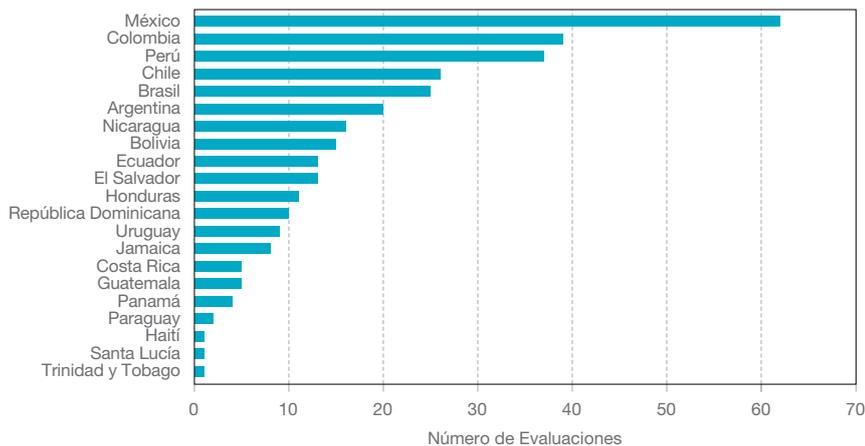
Gráfico 5.1 Número de evaluaciones de impacto realizadas en América Latina (1995-2011)^{a/}



a/ Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: elaboración propia con datos de Alzúa *et al.* (2012).

Gráfico 5.2 Número de evaluaciones de impacto por país (1995-2011)

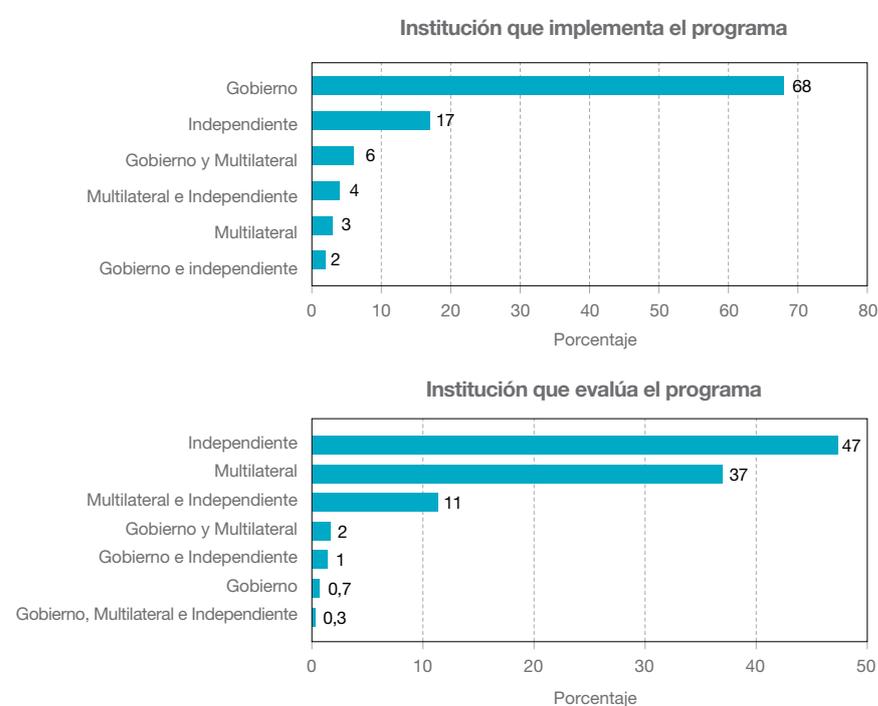


Fuente: elaboración propia con datos de Alzúa *et al.* (2012).

Al igual que en el tema de monitoreo y seguimiento, sin embargo, hay mucha heterogeneidad dentro de la región, con cinco países a la vanguardia (ver Gráfico 5.2). En primer lugar, México se destaca con más de 60 evaluaciones de impacto durante 1995-2011, en línea con el hecho de que fue uno de los primeros países en realizar este tipo de evaluaciones y de que tiene sistemas de monitoreo y evaluación institucionalizados como herramientas de gestión. En un segundo lugar, Brasil, Chile, Colombia y Perú han realizado más de 20 evaluaciones de impacto cada uno, gracias al involucramiento de instituciones públicas y privadas y a la presencia en la mayoría de estos países de organismos públicos encargados de planificar

e incluso realizar directamente este tipo de evaluaciones (Recuadro 5.1, p. 197). Tercero, un grupo de 6 países liderados por Argentina han realizado entre 10 y 20 evaluaciones de impacto cada uno en el mismo período. Y por último, un grupo de diez países da cuenta de menos de 10 evaluaciones de impacto cada uno.

Gráfico 5.3 Instituciones que realizan la evaluación de impacto e instituciones que implementan los programas evaluados en América Latina (1995-2011)^{a/}



a/ Los países incluidos son: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago y Uruguay.

Fuente: elaboración propia con datos de Alzúa *et al.* (2012).

En su enorme mayoría (más del 96% de los casos de los que se tiene información) las evaluaciones son realizadas por organizaciones independientes, multilaterales o una combinación de ambas. Apenas 4% de las evaluaciones son realizadas por el gobierno (solo o en asociación con otra organización), aunque éste es responsable de casi 75% de los programas. El hecho de que la mayoría de las evaluaciones sean externas a los gobiernos tiene la ventaja de hacerlas objetivas y presumiblemente de mayor calidad técnica (Alzúa *et al.*, 2012). Sin embargo, el hecho de que los gobiernos se involucren poco en las evaluaciones, financiando apenas el 6% de las mismas (Alzúa *et al.*, 2012), sugiere que no las ven ni las utilizan como herramientas de gestión, un área en la que la región tiene mucho para mejorar.

Más aún, la experiencia de Estados Unidos (Recuadro 5.2) sugiere que, incluso en el caso de tener un sistema que exige evidencia rigurosa sobre la efectividad de una intervención para que se le asignen recursos presupuestarios, nada garantiza el uso adecuado de la evidencia para mejorar la asignación de recursos, debido a que pueden interponerse intereses políticos, intereses personales, restricciones institucionales, u otros factores. La lección para América Latina es que para utilizar el mejor conocimiento científico disponible para tomar decisiones sobre el uso de los recursos públicos, en algunos casos la exigencia legal puede ser funcional y en otros no. La clave es lograr que los que toman este tipo de decisiones vean en la evaluación una herramienta válida y útil para su gestión cotidiana.

Recuadro 5.2 Uso de evidencia de evaluaciones en la educación en Estados Unidos

El sector educativo estadounidense tiene la obligación federal y estatal de realizar evaluaciones y de utilizar la información generada por las mismas al momento de rediseñar las políticas. Pero el uso efectivo de la evidencia está influenciado por diversos factores. Honig y Coburn (2008) recolectan información sobre diferentes casos de evaluación y uso de evidencia y agrupan estos factores de la siguiente manera:

1. Características de la evidencia. Primero, los resultados deben publicarse de manera sintética. Segundo, los resultados deben ser de fácil acceso. Los retrasos en las publicaciones pueden perjudicar el uso de la evidencia, sobre todo si existe una diferencia marcada entre el ritmo de trabajo del órgano planificador y el tiempo que se toma el evaluador para la divulgación de los resultados obtenidos, especialmente si el órgano planificador está influenciado por presiones externas o internas. Tercero, debe evitarse la ambigüedad de la evidencia, para que el órgano planificador no interprete los resultados de manera diferente a la propuesta por el evaluador. Y cuarto, el órgano planificador debe confiar en la evidencia tanto a nivel metodológico como en cuanto a la fuente de elaboración.

2. Conocimiento funcional. El conocimiento que se usa a diario para tomar decisiones está influenciado por creencias, expectativas, preferencias, experiencias e ideologías que tienden a sesgar cómo el órgano planificador interpreta y le da validez y relevancia a la evidencia, aun cuando los resultados carecen de ambigüedad. Honig y Coburn (2008) ilustran esto con el caso de un director de programas educativos especiales que acababa de obtener una maestría en educación para sordos, e interpretó las calificaciones de una evaluación estudiantil en su distrito como una señal de que era necesario un nuevo programa educativo específico para sordos. Kennedy (1982) aporta otro ejemplo de cómo los intereses personales pueden afectar la interpretación de la evidencia: es el caso de un director curricular que interpretó una evaluación de la migración estudiantil durante el período escolar que arrojó como resultado una alta tasa migratoria, como una señal de que era necesario un currículo educativo uniforme en su distrito.

3. Capital social. Los lazos formales o informales y la confianza entre el órgano planificador y los demás actores involucrados (evaluadores, instituciones evaluadas y otros colaboradores) influyen en el uso de la evidencia, tanto a nivel de disponibilidad como de accesibilidad. Honig (2003) demuestra que las oficinas centrales de administración tienen un mejor acceso a la evidencia sobre el desempeño estudiantil cuando los directores consideran que dicha información será usada para apoyarlos y no para penalizarlos.

4. Organización de la institución planificadora. El uso de la evidencia puede verse limitado por el volumen de obligaciones *vis-à-vis* el tiempo disponible por parte del órgano planificador para comprender e interpretar los resultados.

5. Influencias normativas. La evaluación y el uso de sus resultados son más frecuentes cuando existen rutinas, modelos de práctica profesional y normas que los incentivan.

6. Dinámicas políticas. El uso de la evidencia puede verse influenciado por presiones políticas cuando los actores involucrados tienen poder político y cuando pueden verse afectados por los resultados de una evaluación.

Fuente: elaboración propia con base en Honig y Coburn (2008).

Un marco conceptual sobre la decisión de evaluar

Los formuladores de políticas públicas tienen constantemente que tomar decisiones sobre iniciativas que involucran de manera directa el uso de recursos públicos; ya sea porque implementan nuevas iniciativas, continúan las existentes, invierten en nueva infraestructura o en su mantenimiento, o gestionan los recursos humanos del Estado. Los formuladores de políticas toman estas decisiones sobre la base de una creencia acerca de las consecuencias de su acción; por ejemplo, pueden implementar un esquema de compensación atada al desempeño porque creen que eso aumentará el esfuerzo de sus agentes de recaudación de impuestos, pueden otorgar un subsidio alimentario en hogares pobres porque piensan que beneficiará a los niños entre 0 y 3 años, o pueden decidir priorizar el patrullaje policial en zonas de la ciudad donde el crimen violento es mayor porque creen que eso debería reducir la violencia a nivel agregado. Como el peso de la evidencia científica en ese sistema de creencias no suele ser elevado, la generación interna de aprendizaje se convierte en una fuente importante de información para tomar decisiones. ¿Qué incentivos enfrentan los formuladores de políticas al momento de decidir aprovechar o no de la mejor manera las oportunidades de aprendizaje de su experiencia?

Cada instancia de implementación de una iniciativa es una oportunidad para aprender sobre su efectividad para alcanzar el objetivo que se propone. En principio, desde el punto de vista del bienestar social, siempre es deseable tener mejor conocimiento sobre el impacto de las iniciativas. Sin embargo, esta no es la única consideración de un formulador de políticas al decidir si somete alguna de sus iniciativas a un escrutinio metódico, especialmente si tiene un interés político en la iniciativa.

Partiendo de la base de que el formulador de políticas públicas está motivado, hasta cierto punto, por un interés electoral o político, decidir poner una iniciativa bajo la lupa de analistas implica ciertos riesgos: por ejemplo, una evaluación cuidadosa puede descubrir problemas básicos en la implementación de los programas

La generación de nueva evidencia tiene beneficios potenciales no solo para el formulador de políticas directamente, sino también para la comunidad de formuladores de políticas en general.

o puede mostrar que el programa tiene efectos menores de lo que se esperaba o de lo que las autoridades prometían e incluso efectos contraproducentes. En estos escenarios, generar conocimiento tiene un costo en términos de reputación y de apoyo político. Por otra parte, si la evaluación muestra resultados positivos el beneficio político puede ser muy grande. Adicionalmente, el conocimiento generado puede contribuir a la calidad de la gestión pública, y quien se encuentre en la posición de tomar decisiones puede aprovechar esta ventaja.

En suma, someter una iniciativa a un escrutinio metódico tiene grandes beneficios potenciales pero también grandes riesgos, y el formulador de políticas decidirá en cada caso dependiendo de su expectativa sobre los mismos. Ahora bien, a diferencia de una decisión de inversión en un mercado financiero desarrollado, donde hay incertidumbre pero también mucha información sobre los valores de los activos y sus rentabilidades pasadas, las consecuencias políticas de la decisión de evaluar una iniciativa de política pública son muy inciertas, porque en general hay poca información que el formulador de políticas pueda usar para estimar sus beneficios y sus costos potenciales. La generación de nueva evidencia tiene beneficios potenciales no solo para el formulador de políticas directamente, sino también para la comunidad de formuladores de políticas en general, un efecto que no suele tomarse en cuenta en la toma de decisiones, y que abre un espacio de intervención para organizaciones internacionales.

Así, cuando la evaluación se percibe como más riesgosa o menos provechosa desde el punto de vista político, será menos probable que el formulador de políticas decida implementarla. Para incrementar el atractivo de las evaluaciones de iniciativas públicas es necesario que se perciba un costo político menor, en algunos casos potencialmente a través de condiciones de confidencialidad.

Sin embargo, como las percepciones de costos y beneficios potenciales suelen ser muy imperfectas, el formulador de políticas está expuesto a dos tipos de riesgo: por una parte, el riesgo que implica no saber exactamente cuál será el efecto político de la decisión, y por otra parte, el riesgo dado por no contar con otras experiencias que le permitan inferir el primer riesgo. Esto implica que en la medida en que haya más información de otras experiencias habrá menos incertidumbre global y por lo tanto una mayor probabilidad de que los formuladores de políticas tomen un riesgo que perciben como más controlado. Mientras menos información previa existe la información adicional es más importante, por lo que los estudios pioneros son los que terminan teniendo mayor influencia sobre la decisión de evaluar en otros contextos. El ejemplo más notable globalmente es quizá la evaluación de impacto aleatorizada que se hizo en México del programa de transferencias condicionadas de efectivo PROGRESA (ahora llamado Oportunidades), el cual impulsó a la mayoría de los demás países de la región, no solo a implementar programas similares, sino a evaluarlos de manera rigurosa.

Una de las implicaciones más claras es que la resistencia a aprender de manera sistemática sobre los efectos de las políticas disminuirá en la medida en que haya más evaluaciones circulando públicamente. En general este efecto no será tomado en cuenta por la mayoría de los formuladores de políticas, con la excepción de aquellos que por alguna razón vean un valor en ser pioneros en la generación de

evidencia nueva, por lo que hay naturalmente un papel para organizaciones supranacionales, como la banca multilateral, de promover y dar a conocer a través de apoyo técnico subsidiado/gratuito la evaluación de iniciativas de política pública, así como de crear y difundir estándares técnicos para la realización de evaluaciones.

Además, aunque hay un valor social en hacer público el conocimiento derivado de las evaluaciones, también es cierto que el riesgo percibido ex ante por el formulador de políticas es mayor cuando se planea hacer públicos los resultados, de manera que en algunos casos puede convenir decidir de antemano conservar de manera confidencial el resultado de una evaluación para aumentar la probabilidad de que la evaluación se haga. Esto podría implicar un cambio en las percepciones previas del formulador de políticas, que podría hacerlo más propenso a someter sus iniciativas a evaluaciones (Maris y Ortega, 2015).

Lo anterior aplica a políticas y programas observables por el votante; sin embargo, ¿aplica de la misma manera para iniciativas de gestión interna en organizaciones públicas? Por ejemplo, si un ente público decide implementar un esquema de pago por desempeño para sus empleados y lleva a cabo un experimento para medir cuantitativamente la efectividad de la medida, no es claro que el riesgo al que se enfrenta sea electoral, al menos en una primera instancia. Sin embargo, puede enfrentar otro tipo de riesgos, vinculados a sus posibilidades de progreso dentro de la institución o a su reconocimiento frente a otros actores (por ejemplo, sindicatos u otros gerentes). La generación de aprendizajes sistemáticos sobre iniciativas de gestión interna, entonces, también representa un aporte potencial muy grande para la calidad de las decisiones, pero también conlleva riesgos para la persona que decide liderarlos.

CAF ha apoyado iniciativas de aprendizaje sobre diversos temas en el sector público. En Colombia, por ejemplo, ayudó a la agencia de recaudación de impuestos (Dirección de Ingresos y Aduanas Nacional, DIAN) a cuantificar la efectividad de distintos instrumentos de gestión de cobro; para ello se diseñó un experimento social de gran escala, en el que se seleccionaron aleatoriamente alrededor de 20.000 contribuyentes, algunos grupos de los cuales recibieron un aviso de cobro por algún canal determinado⁵ (grupos de tratamiento) y un grupo de los cuales no recibió ningún aviso (grupo de control). Al cabo de tres meses, se comparó el cumplimiento tributario de los distintos grupos de tratamiento con el grupo de control. Los resultados mostraron que la visita personal de un funcionario de la DIAN resultaba más efectiva que las demás opciones de contacto cuando se lograba contactar al contribuyente, pero en vista de que ese contacto era difícil de lograr por diversos problemas (calidad de la información, accesibilidad, ausencia del contribuyente de su lugar de residencia), el envío de un correo electrónico podía ser tan efectivo como la visita (fundamentalmente porque la tasa de llegada era mucho mayor). Esta experiencia condujo a DIAN a focalizar sus visitas solo en cierto tipo de contribuyente y a expandir sus bases de datos de correos electrónicos para utilizarlos más ampliamente.

Aunque hay un valor social en hacer público el conocimiento derivado de las evaluaciones, también es cierto que el riesgo percibido ex ante por el formulador de políticas es mayor cuando se planea hacer públicos los resultados.

5. El aviso se envió por uno de tres canales posibles: 1) visita personal de un funcionario de la DIAN; 2) correo electrónico; o 3) carta física por correo regular.

Los organismos de desarrollo en la región tienen un papel relevante en promover la evaluación y la experimentación como herramientas de gestión.

En Argentina, CAF ha apoyado al gobierno de la provincia de Córdoba a aprender sobre los efectos del Programa Primer Paso (PPP), un programa que consiste en subsidiar el empleo de jóvenes sin experiencia laboral. El joven se postula en acuerdo previo con el empleador que lo contratará y luego es seleccionado a través de un sorteo público, ya que el número de postulaciones suele superar con creces la capacidad financiera del programa. El hecho de que la asignación se haga por sorteo ofrece una oportunidad excelente para medir el efecto del programa, ya que es razonable asumir que no existen diferencias previas entre los chicos que salen sorteados y los que no, de manera que cualquier diferencia posterior entre los dos grupos puede atribuirse con confianza al paso por el programa. Aprovechando esta oportunidad, Berniell y De la Mata (2015) encuentra efectos muy positivos para los beneficiarios del programa en términos de cantidad y calidad de empleo, con diferencias de género (se generaron más puestos de trabajos para hombres, pero los empleos generados para mujeres fueron de mayor calidad), de tamaño de empresa (mayor probabilidad de empleo formal en empresas grandes y medianas versus en micro empresas o empresas pequeñas) y de nivel socioeconómico (más empleos y de mayor calidad para postulantes de nivel medio-bajo). Estos resultados han hecho reflexionar a las autoridades sobre posibles mejoras en la focalización del programa, en un ejemplo de una experiencia de aprendizaje de muy bajo costo con beneficios importantes para la calidad de la gestión⁶.

Y en Venezuela, CAF colaboró con el gobierno municipal de Sucre en Caracas para probar la efectividad de una herramienta judicial para aumentar el pago de tributos sobre la propiedad, el cual ha tenido históricamente un elevado nivel de morosidad. Conjuntamente con las autoridades locales, se diseñó un experimento con 800 contribuyentes morosos y se envió una amenaza de judicialización ejecutiva a un grupo de contribuyentes seleccionado aleatoriamente; y se comprobó que el impacto de tal medida era cercano al 100% entre las personas jurídicas que efectivamente recibieron la comunicación. Luego de esa prueba piloto, el uso de la amenaza de juicio ejecutivo se extendió como herramienta de cobro. Y, al igual que en los casos anteriores, el experimento no representó un costo financiero relevante para el municipio (ni para CAF), y contribuyó a mejorar significativamente la calidad de la gestión.

Los organismos de desarrollo en la región tienen un papel relevante en promover la evaluación y la experimentación como herramientas de gestión. En particular, si los formuladores de políticas ven a las evaluaciones como requisitos para la obtención de financiamiento externo, o como imposiciones por parte de las agencias contraloras, es menos probable que las vean como herramientas. Aunque en algunos contextos este enfoque coercitivo puede generar un mayor número de evaluaciones, habría que buscar la manera de que ello también conduzca al aprendizaje institucional sobre el valor del proceso para la calidad de la gestión pública. Desde la CAF se está buscando impulsar esta visión para el fortalecimiento institucional de la región (Recuadro 5.3).

6. Cabe destacar que las autoridades tomaron un riesgo político al aceptar el apoyo para el estudio, ya que el PPP ha sido un programa muy visible del gobierno cordobés y si la evaluación hubiera sido negativa, es posible que el electorado lo penalizara.

Recuadro 5.3 Aprendizaje de políticas desde la CAF

En mayo de 2013 se creó en CAF un área encargada de promover la evaluación de impacto y la experimentación social como herramientas de gestión pública. La Dirección de Evaluación de Impacto y Aprendizaje de Políticas (DEIAP) ofrece a los gobiernos de la región, a todo nivel, apoyo para la medición rigurosa de la efectividad de sus iniciativas, independientemente de si éstas tienen financiamiento de CAF. El enfoque tiene tres principios básicos: 1) se prioriza la necesidad de conocimiento del formulador de políticas 2) se somete la agenda de investigación a los máximos estándares académicos posibles, y 3) se involucra desde el inicio a las autoridades responsables del programa en el proceso de evaluación. Estos tres principios aseguran que la investigación sea completamente relevante para la toma de decisiones del formulador de políticas, que los resultados de la evaluación sean los mejores que se pueden obtener dado el estado de avance de la ciencia y que se genere capacidad institucional, es decir, que los implementadores puedan apreciar otros contextos en los que un proceso de evaluación pueda ayudarlos a tomar mejores decisiones.

Desde que se creó el área formalmente se han recibido 35 demandas de apoyo de 10 países de la región en temas tan diversos como generación de empleo, seguridad ciudadana, innovación empresarial, política social y acceso a servicios de salud. En la actualidad, más de 30 de los proyectos vinculados a esas demandas se encuentran en proceso de diseño, ejecución o análisis de los resultados. Cada proyecto busca generar conocimiento útil y fácilmente utilizable para los implementadores, ya sea con relación a la implementación del programa o a mejoras de aspectos institucionales o administrativos. La participación activa de los responsables de las políticas permite conocer a fondo el funcionamiento de las instituciones y de los programas, ayudando a detectar áreas de mejora. También facilita que el conocimiento generado en la evaluación pueda traducirse en cambios tangibles. Al final de cada proyecto se entrega un informe de resultados a las autoridades para que lo utilicen en su toma de decisiones y se producen resúmenes de política y en algunos casos trabajos académicos destinados a revistas especializadas.

Fuente: elaboración propia.

ALGUNAS IMPLICACIONES

Los esfuerzos que logren aumentar el beneficio esperado o reducir el costo esperado de evaluar incrementarán la probabilidad de que las autoridades estén dispuestas a hacer evaluaciones.

Existen dos tipos de beneficios potenciales para el formulador de políticas, ambos vinculados al incentivo de reelección o de mejora en su imagen pública. Primero, en caso de que el resultado de la evaluación sea positivo, el formulador de políticas puede usarlo como propaganda política. Segundo, independientemente del resultado, evaluar puede ayudar a tomar mejores decisiones sobre los recursos, lo cual debería ser observado por el electorado y contribuir a mejorar su imagen. Como el primer tipo de beneficio solo se materializa si el resultado de la evaluación es positivo, no resulta tan tentador; pero el segundo tipo de beneficio puede contribuir a la idea

de que la evaluación e incluso la experimentación pueden ser herramientas de gestión pública de gran utilidad incluso si los resultados de la evaluación son negativos.

El costo potencial más importante que pondera un formulador de políticas a la hora de decidir si evaluar o no un programa es el riesgo de quedar expuesto como mal administrador público y comprometer sus probabilidades de reelección. Limitar este riesgo ex ante es difícil, ya que el proceso de evaluación busca precisamente identificar falencias a subsanar en el uso de los recursos públicos, de manera que el reto es identificar estas falencias sin que ellas sean atribuidas, al menos públicamente, al administrador de los recursos. Una manera de hacerlo es mantener un acuerdo de confidencialidad transitoria de los resultados de la evaluación. Aunque esta opción podría dejar en entredicho la confiabilidad de los resultados, ya que no podrían ser validados por una discusión académica abierta, podrían buscarse formas alternativas de lograr esta validación, como la confluencia de expertos o el debate interno con respaldo de organizaciones internacionales dispuestas a mantener la confidencialidad. El beneficio institucional inmediato y el beneficio social ulterior podrían justificar acuerdos de este tipo que hagan viable la realización del estudio.

OTROS FACTORES QUE INFLUYEN SOBRE LA DECISIÓN DE EVALUAR

Otros factores que no forman parte del marco conceptual discutido pueden influir sobre la decisión de evaluar.

Primero, las evaluaciones son costosas, en algunos casos principalmente debido a que la falta de información estadística impone un esfuerzo de recolección propia, por lo que a veces las autoridades no tienen los recursos para llevarlas a cabo. El reto clave es identificar los casos en los que la información está disponible o puede estarlo a un bajo costo (por ejemplo, cuando existe buena información administrativa) e intentar avanzar con esos casos.

Segundo, el horizonte temporal del formulador de políticas puede diferir del de la evaluación. Dependiendo del tipo de proyecto, las evaluaciones pueden tomar desde algunos meses hasta varios años, por lo que puede transcurrir mucho tiempo hasta que arroje resultados con implicaciones de política. A la DEIAP, por ejemplo, le toma 16 meses en promedio llevar a cabo una evaluación de impacto, con un rango de dos meses a tres años⁷. En particular, evaluar un mecanismo de cobro de impuestos o un programa de patrullaje por puntos calientes suele tomar relativamente poco tiempo, pero evaluar programas que buscan mejorar las oportunidades de desarrollo social de los niños, los cuales se espera que tengan efectos en un plazo prolongado, toma muchísimo más.

Las evaluaciones de largo plazo, entonces, pueden ser incongruentes con la visión de corto plazo de los ciclos electorales, y más tomando en cuenta el tiempo y esfuerzo que demandan por parte del político o burócrata. Incluso en condiciones de baja incertidumbre sobre los resultados de la evaluación, así como sobre los benefi-

7. Cabe admitir que este ejemplo no es representativo de todo el universo de evaluaciones de impacto.

cios potenciales que la evaluación pueda tener para el formulador, una evaluación de largo plazo puede no ser atractiva si el horizonte temporal del formulador de políticas es más corto. Un posible efecto de esto es que los políticos puedan verse tentados a invertir en conocimiento que solo puede ser generado en el corto plazo, o solo a partir de aquellos programas sobre los cuales puedan hacerse evaluaciones de corto plazo. Esto no es necesariamente negativo, pero podría implicar no evaluar programas importantes desde el punto de vista presupuestal y con mucho espacio para mejorar. Además, los políticos también podrían verse tentados a sacrificar la calidad o el contenido informativo del conocimiento, a cambio de disponibilidad inmediata.

Cuando el conocimiento se origina dentro de la organización, su aplicación para generar cambios y mejoras en la provisión de servicios es directa.

El uso del conocimiento para mejorar la gestión

Una vez que el conocimiento está disponible no se traduce automáticamente en un cambio en la política pública (Fox y Benett, 1998). Cuando el aprendizaje derivado de la evaluación sugiere cambios, implementarlos es equivalente a una alteración del *statu quo*, y el formulador de políticas se enfrenta a restricciones para llevarla adelante. En la medida en que el formulador de políticas valore la innovación o haya estímulos políticos para el cambio o poca resistencia por parte de grupos de interés, más factible será que el aprendizaje se convierta en mejores políticas.

El conocimiento acerca de los temas relevantes para la gestión pública puede venir del aporte de la comunidad académica global, o de los equipos de investigación especializados del propio Estado. Además, organismos internacionales o independientes pueden colaborar con los que implementan programas (principalmente el gobierno) para generar aprendizajes sobre la política pública, lo cual, como se mostró previamente, es más usual en la región. Independientemente del origen del conocimiento, la forma en la que se decide si cambiar o mantener el *statu quo* determina el grado en que el aprendizaje se traduce en mejores o peores servicios públicos.

UN MARCO CONCEPTUAL SOBRE LAS DECISIONES DE CAMBIO EN EL SECTOR PÚBLICO

Una vez que el conocimiento está disponible, ¿cómo se implementan los aprendizajes?, es decir ¿cómo se decide si continuar los programas, discontinuarlos, escalarlos y/o modificar algunos de sus componentes para lograr que funcionen mejor? Con frecuencia, la forma en la que se generó el conocimiento determina la influencia que éste tendrá sobre la gestión de los servicios públicos.

Cuando el conocimiento se origina dentro de la organización, su aplicación para generar cambios y mejoras en la provisión de servicios es directa. Si una evaluación busca desde el inicio responder la pregunta central de interés para los responsables de la política, es más probable que sus resultados se traduzcan en una mejora. Aunque incluso en esta situación ideal no hay garantías de que la información se utilice de manera efectiva, ya que factores institucionales y políticos pueden comprometer el cambio, el involucramiento de los responsables de la implementación

de una política en su proceso de evaluación representa el escenario más conducente a que el aprendizaje se traduzca en mejoras concretas. Un ejemplo de esto ha sido el programa de Hogares Comunitarios de Bienestar (HCB) en Colombia, en el que las numerosas interacciones entre el grupo evaluador y los responsables de la agencia implementadora propiciaron la adopción de acciones concretas para atender las deficiencias identificadas durante la evaluación (por ejemplo, se revisaron los protocolos de nutrición y se iniciaron campañas educativas de higiene y procedimientos de cuidados infantiles para las madres) (Briceño *et al.*, 2011).

Cuando el esfuerzo de evaluación proviene de fuera de la organización, naturalmente implica un nivel de compromiso menor. Aunque el conocimiento generado puede servir a la sociedad en su conjunto y a otros gobiernos considerando implementar programas similares, la probabilidad de que los aprendizajes se conviertan en mejoras en la política evaluada está más condicionada por el entorno político, las fricciones institucionales, el peso de los diversos grupos de interés que pueden haberse creado alrededor de la intervención, y en general los incentivos que tengan los responsables de la política para cambiar el *statu quo*. Un ejemplo de esto ha sido el programa Jóvenes en Acción en Colombia, en el que incluso antes de conocerse los resultados de su evaluación de impacto, se introdujeron cambios sustanciales que no respondieron a los resultados hallados (Briceño *et al.*, 2011).

No es fácil promover cambios dentro de una organización, y menos aún en el sector público. La inercia favorece el *statu quo* y se requieren importantes consensos institucionales para alterar patrones profundamente arraigados. En el modelo iterativo del proceso de reformas en el sector público de Thomas y Grindle (1990), el *statu quo* es un equilibrio que refleja el acuerdo de todas las partes interesadas sobre las políticas o los arreglos institucionales. Cambiar este equilibrio puede resultar complicado y costoso en términos de tiempo, recursos y capital político, ya que los cambios pasan por un proceso en el que intervienen simultáneamente un gran número de actores con intereses diversos en diferentes etapas. De igual manera, la presión de grupos de interés así como una cultura organizacional resistente al cambio pueden frenar la velocidad a la cual se adoptan ajustes en la forma de hacer las cosas (Rashman y Radnor, 2005). Es posible que estas resistencias abran un espacio más bien a cambios incrementales en la forma de aplicar el conocimiento, en vez de grandes modificaciones a los patrones establecidos (Etzioni, 1987).

¿Cómo hacen entonces los organismos públicos para traducir el conocimiento en una mejor provisión de servicios?

Un cambio en el sector público puede consistir en un cambio en una política o un cambio en la manera de organizar los recursos que se utilizan para implementar una política. Por ejemplo, se pueden cambiar los métodos de patrullaje policial (focalizándolo en puntos de alta incidencia criminal o puntos calientes) o se puede alterar la forma en la que se implementa un método determinado (monitorear el patrullaje con GPS o con reportes radiales). Naturalmente, algunas decisiones gerenciales no modifican directamente la forma de patrullar, pero ayudan a mejorar el uso de los recursos y por lo tanto mejoran la calidad del trabajo que hacen los policías. Idealmente, el objetivo de estos cambios es mejorar la provisión de seguridad y en última instancia el bienestar de la ciudadanía, pero el proceso también

es afectado por intereses políticos, ideológicos y consideraciones presupuestales, además de la intervención formal e informal de diversos actores con intereses potencialmente divergentes (Thomas y Grindle, 1990).

La forma en la que el conocimiento se convierte en cambios de gestión puede representarse con un modelo de interés de carrera en el que la burocracia, al tomar decisiones sobre los recursos públicos, tiene como objetivo ascender o al menos mantenerse en la jerarquía burocrática⁸. Aunque las decisiones de cambio ocurren en distintas instancias, en la mayoría de los casos la burocracia es la encargada de implementar y hacer seguimiento de los programas públicos, así como de administrar la provisión de servicios. Por eso, comprender las decisiones de gestión que se toman en el sector público pasa por entender la burocracia.

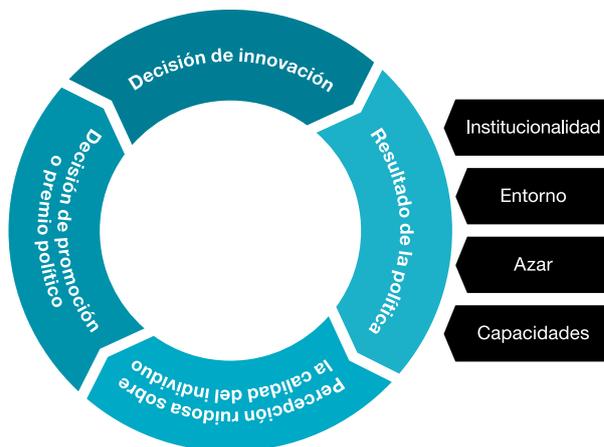
Entre las motivaciones extrínsecas que enfrenta la burocracia se encuentran las posibilidades de avanzar en la estructura del servicio civil. Ascender en la jerarquía burocrática depende principalmente de los sistemas formales e informales de evaluación vigentes en cada institución. Entre los condicionantes transversales de cualquier sistema, el desempeño, la experiencia, el seguimiento de pautas establecidas, el respeto por las jerarquías y la disciplina ideológica determinan en gran medida las posibilidades de ascenso. Entre los posibles condicionantes más específicos, puede que se promueva el emprendimiento a través de incentivos para introducir cambios e innovaciones en la manera de hacer las cosas que afecten la calidad de los servicios.

¿Cómo se desenvuelve entonces el proceso de cambio? En primer lugar, el burócrata recibe alguna información que considera pertinente y confiable (por ejemplo, el resultado de alguna evaluación de impacto o monitoreo). Luego, a partir de esta nueva información, debe decidir si introducir cambios que mejoren la provisión del servicio (con cierta probabilidad de fracaso) o dejar que todo siga funcionando como hasta entonces. La nueva información puede apuntar a deficiencias en la forma de proveer algún servicio, en cuyo caso el burócrata puede considerar hacer cambios de procedimientos, aumentar el monitoreo, cambiar el diseño del programa e incluso eliminar por completo su implementación. Alternativamente, la nueva información puede sugerir vías para mejorar un programa o expandirlo a otros ámbitos de la política pública, como ocurrió por ejemplo con PROGRESA/Oportunidades en México, en donde los resultados de la evaluación fueron instrumentales para su expansión a zonas urbanas así como para introducir mejoras en el diseño. Por último, la nueva información puede indicar que el programa no debe ser cambiado, o simplemente que no se justifican cambios en la forma de hacer las cosas en ese momento.

Pero independientemente de la calidad de la información recibida, nada garantiza que el burócrata vaya a tomar la decisión correcta. Su decisión depende por una parte, de su motivación, que en este marco conceptual se supone es su deseo de promoción, y por otra parte, de su capacidad para leer el contexto en el cual opera, así como, de manera indirecta, de factores institucionales, de entorno, logísticos e incluso aleatorios que faciliten u obstaculicen las decisiones de cambio (Figura 5.1, p. 212).

Su decisión depende por una parte, de su motivación, que en este marco conceptual se supone es su deseo de promoción, y por otra parte, de su capacidad para leer el contexto en el cual opera.

8. Para una presentación formal de estas ideas ver Maris y Ortega (2015).

Figura 5.1 Modelo de decisiones de innovación

Fuente: elaboración propia.

EL RESULTADO DE LA POLÍTICA Y EL PROCESO DE DECISIÓN

Si el burócrata supiera que su decisión va a redundar en mayor bienestar, siempre tomaría la decisión adecuada: cambiar cuando las condiciones están dadas y no cambiar de lo contrario. Sin embargo, no hay certeza de que el cambio sea efectivamente beneficioso ya que todo este entramado está fuertemente sometido a un componente aleatorio. Por ejemplo, un cambio inesperado de funcionarios clave para llevar a cabo una innovación puede reducir el apoyo político y presupuestario a la propuesta, y por lo tanto disminuir su probabilidad de éxito. Así, al tomar la decisión de cambiar, el burócrata enfrenta el riesgo de gastar recursos importantes e incluso de deslegitimar su institución. Si el burócrata decide cambiar cuando no es posible, o si no detecta la necesidad y la posibilidad de cambiar cuando debería hacerlo, su mala decisión puede conducir a servicios de peor calidad y por lo tanto a menor probabilidad de ser promovido.

¿Cómo hace entonces el burócrata para tomar una decisión en estas condiciones de incertidumbre? En este marco conceptual se supone que el burócrata procesa su conocimiento sobre el servicio, la institución y el entorno, y estima la probabilidad de éxito de su agenda de cambio. Luego, elige la opción de mayor beneficio esperado. Un buen burócrata leerá con mayor acierto el contexto y su probabilidad de éxito. Es decir, un burócrata de calidad podrá anticipar con mayor facilidad lo que ocurrirá con su propuesta de modificación una vez que comience a implementarse. Pero en cualquier caso, dado el carácter incierto del resultado final, combinaciones diferentes de probabilidad de éxito y beneficios serán valoradas de distinta forma según la aversión al riesgo de cada burócrata: aquellos con mayor aversión al riesgo serán más cautelosos y requerirán probabilidades de éxito más altas y/o beneficios más altos para realizar un cambio.

RESULTADOS INCIERTOS Y PROBABILIDADES DE ASCENSO

Una vez que el burócrata toma una decisión y los resultados son observados por el superior, este último debe a su vez decidir si promover al burócrata, dejarlo en su mismo puesto o degradarlo. La idea es que si éste introduce un cambio que mejora algún servicio y esto es valorado por su institución, entonces el funcionario tendrá mayor probabilidad de ser promovido. Idealmente la institución debería promover a aquellos burócratas con las mayores capacidades para mejorar la calidad de los servicios. Sin embargo, éste no es necesariamente el caso. Otras consideraciones que pueden afectar la probabilidad de ascenso son los años de experiencia, el nivel educativo, la propensión organizacional hacia el cambio, el cumplimiento de procedimientos, la sintonía ideológica o la afinidad con el superior⁹. Algunas de estas cosas se pueden observar directamente, o están disponibles en la hoja de vida del burócrata. En cambio, la capacidad del burócrata para mejorar la calidad de los servicios es particularmente difícil de observar. Lo único observable es el resultado del trabajo del burócrata, ya sea el resultado de la política (buena o mala) y el de la decisión sobre la política (cambio o *statu quo*).

Lamentablemente, esta información es ruidosa, porque el resultado observable es una consecuencia no solo del trabajo del burócrata sino también del azar, así como de un número importante de factores fuera del control del burócrata. Por ejemplo, una estrategia de patrullaje por puntos calientes puede fracasar en reducir el crimen si el entorno institucional y la falta de liderazgo en los cuadros de mando dificultan el cumplimiento de los protocolos de patrullaje. Cuando el resultado observable depende más de la acción del funcionario que del azar u otros factores, la información que contiene es confiable, pero si ocurre lo contrario, la información no es muy útil. El superior no quisiera promover a alguien solo porque tuvo suerte ni degradar a alguien por su mala suerte. Por lo tanto, a medida que la información contenida en el resultado es más confiable, más influye sobre la decisión de promoción. Y cuando no es muy confiable, menos peso tiene en la decisión de promoción, la cual debe apoyarse en otros elementos observables. En gran medida, la confiabilidad está dada por la variabilidad promedio del resultado. Cuando el resultado es muy variable, es menos informativo sobre la capacidad del burócrata¹⁰.

Es importante destacar que las instituciones pueden valorar otros atributos o pueden tener que valerse de otros atributos para tomar las decisiones de ascenso. Algunos de estos atributos no necesariamente conducen a decisiones que generen cambios positivos en la gestión pública, y por lo tanto, puede llegarse a un equilibrio en el que la burocracia no opera con el objetivo de aumentar el bienestar y por tanto, más conocimiento no se materializa en mejores servicios.

Idealmente la institución debería promover a aquellos burócratas con las mayores capacidades para mejorar la calidad de los servicios.

9. Jordan *et al.* (2013) muestran cómo mientras en China el ascenso depende en gran medida de obtener buenos resultados, en India depende de las evaluaciones de los supervisores.

10. Éste es un problema clásico de extracción de señales, popularizado en teoría monetaria, en el que la confiabilidad de la señal está dada por la varianza de la variable aleatoria, que en este caso es el resultado de la política.

En la medida en que el burócrata tenga más incertidumbre sobre su entorno, la institucionalidad vigente y la capacidad de ejecución, será más reticente a proponer cambios.

¿QUÉ IMPLICA ESTE MARCO CONCEPTUAL?

En este marco conceptual cambiar es riesgoso, porque el entorno puede ser volátil y porque es difícil predecir si el resultado del cambio de política será bueno o malo. En la medida en que el burócrata tenga más incertidumbre sobre su entorno, la institucionalidad vigente y la capacidad de ejecución, será más reticente a proponer cambios. El efecto de la incertidumbre se verá reforzado en el caso de los burócratas con aversión al riesgo. De esta forma, solo los burócratas de capacidad excepcional o con baja aversión al riesgo se atreverán a proponer cambios. Dependiendo de la distribución de habilidades y perfiles de tolerancia al riesgo de los burócratas, esto puede generar que en equilibrio haya menos cambios de los convenientes o que los cambios no mejoren la calidad de los servicios. Esto implica una menor capacidad de respuesta al flujo de nueva información, y una peor calidad de gestión pública.

Así, un sistema de reconocimiento a los servidores públicos que implementen innovaciones sustentadas en conocimiento científico podría ayudar a mover los incentivos en la dirección correcta. En general, el sistema de incentivos que enfrenta el burócrata debería lograr un balance entre premiar la calidad de la prestación de servicios a la ciudadanía y premiar la toma de ciertos riesgos en la implementación de mejoras a la gestión pública respaldadas por aprendizajes científicos. En este sentido, podría establecerse un sistema de ascenso que no dependa de manera predominante del resultado de las acciones del burócrata sino que también prevea ciertos procedimientos a la hora de proponer cambios de gestión. Esto no eliminaría el riesgo de malos resultados, pero ayudaría a que este riesgo no sea asumido únicamente por el burócrata¹¹.

Asimismo, es probable que el burócrata tome mejores decisiones en la medida que esté mejor informado sobre el entorno institucional y sobre resistencias derivadas de la presión pública. En parte, este conocimiento se adquiere cuando se pasa suficiente tiempo en un lugar, lo cual se ve favorecido por la estabilidad laboral de la que goza buena parte de la burocracia de la región¹².

La calidad de la burocracia es otro factor con importantes implicaciones de política, ya que puede ser modificada a través de mejores procesos de reclutamiento de personal y de contratos adecuados. Como se vio en el Capítulo 2, la burocracia ideal tiene las capacidades adecuadas, está correctamente motivada y es honesta. Sin embargo, dado que no es posible observar directamente (y de forma poco costosa) ni el nivel de motivación ni algunas de las capacidades relevantes así como tampoco el nivel de honestidad, el diseño de contratos adecuados puede

11. No obstante, hay dos problemas potenciales con esta solución. Primero, como se vio en el Capítulo 2, cuando la evaluación no está atada al desempeño pueden suscitarse problemas de riesgo moral. Segundo, el énfasis en procedimientos puede convertir el proceso de cambio en algo excesivamente burocrático y por lo tanto poco flexible y poco conducente a las mejoras de gestión.

12. Además, mayor tiempo en un área de trabajo puede también aumentar los incentivos a realizar inversiones en programas de largo plazo y a mejorar el desempeño individual (Dal Bó y Rossi, 2011). Jordan *et al.* (2013) sugieren que la mayor estabilidad laboral de los servidores públicos en China favorece su conocimiento del entorno relevante y sus incentivos a invertir en modificaciones que pueden tardar tiempo en materializarse en comparación con sus contrapartes en la India, los cuales son constantemente transferidos entre localidades.

ayudar a captar a las personas adecuadas, inducir niveles de esfuerzo deseados y en parte, inducir comportamientos honestos.

Cuando la información que utiliza el burócrata para tomar sus decisiones es de calidad dudosa, o cuando el burócrata no es capaz de entender y utilizar información de calidad, entonces la probabilidad de que haga un uso provechoso del conocimiento será menor. En teoría, el burócrata debería estar bien informado sobre el funcionamiento del servicio, sus deficiencias, las alternativas para mejorar su funcionamiento, los resultados que produce, y su impacto en los beneficiarios. Y para estar bien informado, debería disponer de información de calidad y tener una capacidad de análisis que le permita darle sentido a los datos y elaborar conclusiones relevantes. Deficiencias en el flujo de información, información de baja calidad o baja capacidad de análisis pueden individualmente o en conjunto convertirse en malas decisiones. Alzúa *et al.* (2012), por ejemplo, sugieren que la información de alta calidad obtenida de evaluaciones de impacto de programas micro financieros en Perú, podría explotarse más en el proceso de toma de decisiones. Es importante, por lo tanto, dedicar recursos a aumentar el flujo y la calidad de la información disponible, así como a mejorar la capacidad de análisis en las instituciones públicas. Como se ha mencionado anteriormente, una forma de lograr esto es aumentando el involucramiento de los implementadores en el proceso de evaluación.

Por último, el entorno organizacional puede desincentivar la innovación y la utilización de conocimiento para mejorar los servicios públicos. Puede ocurrir que, por ejemplo, los burócratas tengan poca autonomía para tomar decisiones importantes sobre la provisión de servicios, o que incluso si la tienen *de jure*, no la tengan *de facto* (Briceño *et al.*, 2011). Algunas organizaciones, por diseño, requieren que los cambios sean aprobados en un entramado institucional de requerimientos burocráticos que los demoran y complican. En estos casos, los procesos de cambio se vuelven ineficientes, innecesariamente largos y costosos y no logran resolver a tiempo las deficiencias de gestión.

Por fortuna, es posible que la simplificación de los procedimientos vuelva a la institución más flexible y acelere el proceso de respuesta de la gestión a los problemas de la política pública. En un estudio de prácticas gerenciales a nivel de establecimientos escolares para ocho países, Bloom *et al.* (2015) encuentran que aquellas escuelas con mejores prácticas gerenciales¹³ presentan un mejor desempeño escolar de sus alumnos, y que esto es especialmente cierto cuando se comparan las escuelas autónomas¹⁴ con las públicas. En el caso de las escuelas autónomas, las mejores prácticas están relacionadas con la forma en que los directores usan la autonomía: generalmente para mejorar la rendición de cuentas y para ejercer su liderazgo, por ejemplo, diseñando, comunicando y ejecutando estrategias de largo plazo para sus escuelas. Por su parte, Skoufias y Shapiro (2006) encuentran que mayor autonomía (y recursos) en un número de escuelas mexicanas ayudó a disminuir la deserción escolar, la tasa de reprobación y la repetición.

Deficiencias en el flujo de información, información de baja calidad o baja capacidad de análisis pueden individualmente o en conjunto convertirse en malas decisiones.

13. Se midieron prácticas gerenciales relacionadas con las operaciones de la escuela, el monitoreo, la fijación de metas y la gerencia de personal.

14. Son definidas como autónomas aquellas escuelas que aunque reciben gran parte de su financiamiento del Estado, tienen autonomía para decidir sobre el currículo, la selección de profesores e incluso la selección de alumnos.

¿QUÉ DICEN LOS DATOS DISPONIBLES?

El proceso de toma de decisiones de políticas públicas es multidimensional y en él intervienen una variedad de agentes con distintos intereses. La instancia exacta del proceso en que se toma una decisión no solo es difícil de identificar, sino que es posible que la implementación de una política pública no sea producto de una sola decisión. Esto supone un obstáculo metodológico a la hora de entender cómo se toman las decisiones de política pública y cuáles aspectos contextuales, institucionales o individuales afectan este proceso. Adicionalmente, dada la heterogeneidad de instituciones, culturas y procesos organizacionales, es complicado hacer generalizaciones que ayuden a delinear estrategias para mejorar la calidad de las decisiones de provisión de servicios públicos a partir del modelo de la sección anterior.

No obstante, es posible indagar sobre las motivaciones que los servidores públicos tienen para iniciar procesos de innovación dentro de sus organizaciones. Fernandez y Pitts (2011), por ejemplo, utilizan datos para EE.UU. de la Encuesta Federal de Capital Humano (FHCS) de 2006 con el objetivo de identificar factores que afectan las decisiones de innovación de los funcionarios públicos. De los 200.000 empleados públicos que respondieron la encuesta en 78 agencias federales, los autores restringen la muestra a los 118.211 burócratas que se auto-clasificaron como no-supervisores. El Cuadro 5.2 presenta la incidencia de las variables independientes consideradas en su motivación a innovar¹⁵.

Primero, la intención de innovar aumenta cuando los funcionarios sienten que la organización valora la formación y premia la utilización de nuevas ideas. Un aumento de un punto en la percepción sobre la existencia de oportunidades para el entrenamiento y desarrollo, aumenta la motivación a innovar en 0,29 desviaciones estándar. Un aumento de un punto en la percepción sobre la existencia de mecanismos para premiar la innovación, aumenta la motivación a innovar en 0,21 desviaciones estándar.

Segundo, los factores relacionados con la autonomía para decidir también tienen un efecto positivo significativo, aunque menor que las variables anteriores. Aumentos en un punto en el empoderamiento y la participación en las decisiones percibidos por el funcionario, o en su opinión sobre su relación con sus supervisores, aumentan la motivación a innovar entre 0,10 y 0,14 desviaciones estándar. Una mejora en la relación con los supervisores también aumenta la motivación a innovar.

Por último, un grupo de factores relacionados con la satisfacción laboral (propia y de la institución), la cultura comunicacional de la institución, y la disponibilidad de recursos para llevar a cabo los cambios propuestos tienen un efecto estadísticamente significativo pero de menor tamaño. Aumentos de un punto en cualquiera de estos factores aumentan la motivación a innovar en 0,05 o menos desviaciones estándar.

15. La motivación a innovar fue definida a partir del nivel de acuerdo reportado con la afirmación "Me siento estimulado a pensar en nuevas y mejores formas de hacer las cosas."

Cuadro 5.2 Relación entre la motivación para innovar en el trabajo y factores varios del ambiente laboral. Repuestas de funcionarios de una muestra de agencias federales en EE.UU. (2006)^{a/}

Oportunidades para el entrenamiento y desarrollo	0,29**
Premios por innovación	0,21**
Empoderamiento	0,10**
Involucramiento en decisiones	0,14**
Relación de liderazgo con supervisores	0,13**
Satisfacción con el trabajo	0,04**
Desempeño percibido	0,05**
Comunicación horizontal	0,04**
Comunicación vertical	-0,01**
Recursos disponibles	0,01
Raza	-0,01**
Edad	0,01**
Ubicación	0,03**

a/ La pregunta con la que se construyó la variable dependiente es: Me siento incentivado a pensar en nuevas y mejores maneras de hacer las cosas. Toma valores entre 1 que representa "Muy en desacuerdo" y 5 que es "Muy de acuerdo". Para los cálculos se estimó un modelo de probit ordenado, y los coeficientes reportados están estandarizados por la varianza de la variable dependiente. Cada coeficiente representa el efecto sobre la variable dependiente (en desviaciones estándar) de moverse una unidad en la escala correspondiente (del 1 al 5) de cada variable independiente.

Nota: niveles de significancia: *10%, **5%, ***1%.

Fuente: Fernandez y Pitts (2011)

En las organizaciones que valoran la acción proactiva de sus funcionarios y que establecen mecanismos formales para incentivar este comportamiento, es más probable que los burócratas se atrevan a tomar decisiones de cambio.

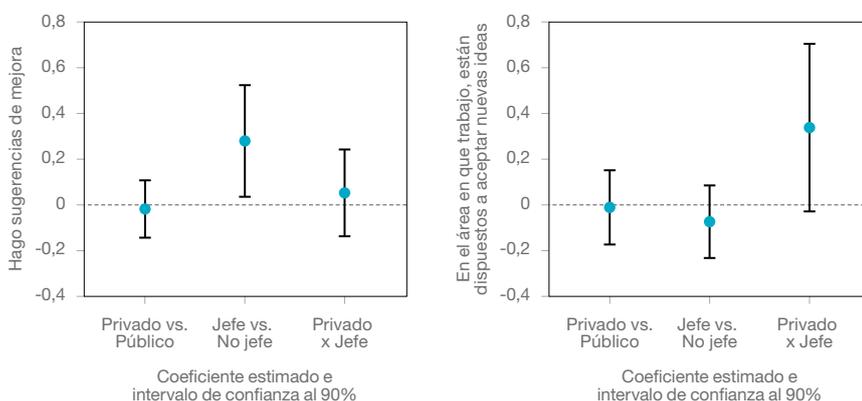
Estos resultados son consistentes con las implicaciones del modelo desarrollado en la subsección anterior. En las organizaciones que valoran la acción proactiva de sus funcionarios y que establecen mecanismos formales para incentivar este comportamiento, es más probable que los burócratas se atrevan a tomar decisiones de cambio. Que las tomen no implica necesariamente que la calidad de los servicios públicos o de la gestión vaya a mejorar, pero suponen un primer paso en esa dirección.

Otras opciones de política para incentivar el cambio incluyen las acciones destinadas a mejorar la cultura comunicacional de la organización. Como es importante que haya metas comunes, debe haber comunicación efectiva entre las distintas unidades de trabajo. En la medida en que cada funcionario sepa lo que quiere lograr la institución y cómo puede de manera individual contribuir a esta meta, será más factible que haga un mayor esfuerzo por mejorar su desempeño o realizar cambios cuando sea preciso (Dewatripont *et al.*, 1999).

Head *et al.* (2014), por su parte, realizaron una encuesta en un número importante de agencias públicas en Australia para entender los factores que facilitan la utilización de investigación académica en el proceso de toma de decisiones. Encuentran que la cultura organizacional hacia el uso de la experiencia y la evidencia rigurosa determinan en gran medida su utilización, más allá de las características individuales de los funcionarios. La demanda y la utilización de trabajos académicos tienden a ser mayores cuando se percibe que las decisiones de política pública se fundamentan en evidencia empírica rigurosa así como cuando el equipo de trabajo, como un todo, valora esta evidencia. De igual forma, la utilización es mayor en aquellas instituciones que tienen un equipo que se encarga específicamente de lograr conexiones de valor entre el mundo académico y los funcionarios públicos en posiciones políticas.

En lo que respecta a Latinoamérica, algunas implicaciones del modelo antes descrito se pueden evaluar a partir de la Encuesta CAF 2014. El Gráfico 5.4 presenta algunas correlaciones que informan sobre posibles determinantes de la motivación a innovar (Panel 1) y de la percepción sobre la receptividad de una institución a las propuestas de cambio (Panel 2) según el puesto del trabajador y el sector al que pertenece. En el Panel 1 se muestra que ser jefe está asociado a una mayor motivación a innovar; no parece haber una diferencia importante en esta motivación entre el sector público y el privado; y ser jefe no está asociando a una mayor motivación al cambio por estar en el sector privado, al menos no de manera estadísticamente significativa. En el Panel 2, se muestra que los jefes del sector privado tienen una mayor probabilidad de percibir una buena disposición al cambio en sus unidades de trabajo.

Gráfico 5.4 Motivación a hacer sugerencias de mejora y disposición del área a aceptar nuevas ideas. Diferencias en la probabilidad por sector y posición^{a/b/}



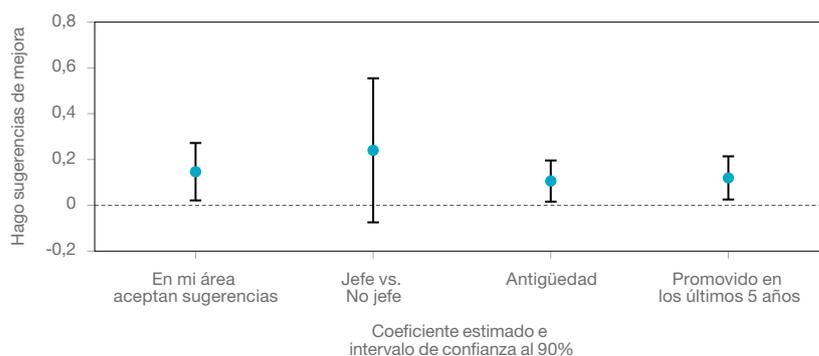
a/El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios. Para el panel izquierdo se utilizó como variable dependiente la pregunta: ¿qué tan de acuerdo está con que usted hace sugerencias de mejora? y para el derecho ¿qué tan de acuerdo está con que en su área de trabajo aceptan nuevas ideas? Las respuestas en ambos casos toman valores del 1 (totalmente en desacuerdo) al 5 (Totalmente de acuerdo). Los puntos representan la diferencia en los valores de esta variable entre cada grupo y la línea vertical es el intervalo de confianza de la estimación de la diferencia. En la regresión se controló por ciudad y por nivel educativo.

b/ Las ciudades incluidas en la encuesta son Buenos Aires, La Paz, Sao Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Por su parte, el Gráfico 5.5 explora algunos posibles determinantes de la disposición individual a hacer sugerencias de mejoras entre los trabajadores del sector público específicamente. Primero, la motivación a innovar parece estar asociada a una mayor disposición institucional a aceptar cambios (y esto es independiente de la especificación utilizada), en línea con el modelo presentado previamente. Segundo, está asociada a una mayor satisfacción laboral (aunque este efecto se diluye cuando se van incluyendo otras variables relacionadas con la experiencia laboral, por lo que no figura en el Gráfico 5.5). Tercero, está asociada de manera positiva y significativa con la antigüedad, lo cual quizás refleja el hecho de que mientras más tiempo se está dentro de una organización, mejor conocimiento se tiene de la misma y por lo tanto mayor probabilidad de proponer cambios. Cuarto, es más probable entre quienes son jefes (aunque la significancia estadística de esta relación se pierde al incluir otras variables). Y quinto, es más común entre quienes han sido promovidos en los últimos cinco años (y este resultado es estadísticamente significativo y robusto a varias especificaciones)¹⁶.

Gráfico 5.5 Relación entre motivación a hacer sugerencias de mejora y distintas variables^{a/b/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde como variable dependiente se utilizó la pregunta ¿qué tan de acuerdo está con que usted hace sugerencias de mejora? La respuesta toma valores entre 1 (totalmente en desacuerdo) y 5 (Totalmente de acuerdo). La línea vertical es el intervalo de confianza de la estimación de cada punto. En la regresión se controló por ciudad y por nivel educativo.

b/ Las ciudades incluidas en la encuesta son Buenos Aires, La Paz, Sao Paulo, Bogotá, Quito, Ciudad de México, Ciudad de Panamá, Lima, Montevideo y Caracas.

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

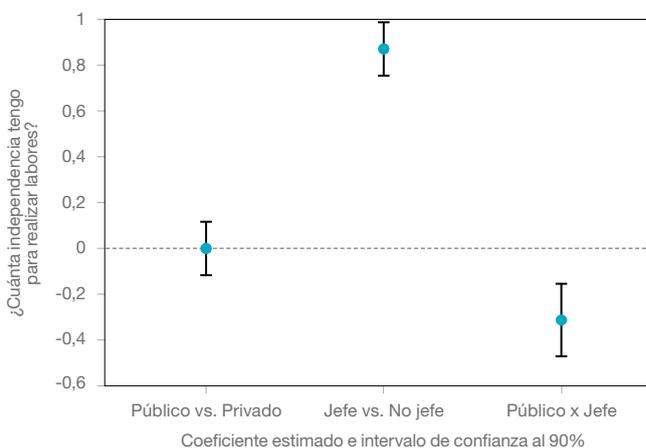
Por último, es posible comparar el emprendimiento en el sector público de América Latina con el de otras regiones del mundo a partir de la Encuesta Mundial de

16. Desde luego, puede que hayan sido promovidos justamente por su tendencia a introducir cambios, o por alguna otra cosa correlacionada con la motivación, por lo que mayor probabilidad de ascender no necesariamente aumenta la innovación. Sin embargo, no deja de llamar la atención la fuerte asociación entre ambas variables. La propensión a innovar puede aumentar porque las promociones denotan un esfuerzo por reclutar a funcionarios más talentosos o bien porque estimulan el mayor esfuerzo.

Valores (*World Values Survey*, en inglés) que incluye en su sexta ola una pregunta sobre la independencia para desempeñar funciones en el ámbito laboral. Aunque esta variable no mide exactamente la probabilidad de innovar, puede usarse como una medida aproximada dado que las probabilidades de intentar nuevas ideas serán menores en la medida en que el funcionario tenga menos independencia en el ejercicio de sus funciones.

Los Gráficos 5.6 y 5.7 muestran algunos posibles determinantes de la independencia en el lugar de trabajo controlando por nivel educativo y país. Con respecto a la posición del trabajador, el nivel de independencia de los jefes parece ser sustancialmente mayor que el de los no jefes, en línea con lo obtenido a partir de los datos de la Encuesta CAF (Gráfico 5.6). Sin embargo, cuando se compara a jefes del sector público con jefes del sector privado, se observa que en general ser jefe en el sector público conlleva un menor nivel de independencia que en el sector privado. Con respecto al sector en el que se está empleado (Gráfico 5.6), no se observa que los trabajadores del sector público tengan un nivel de independencia diferente del de los trabajadores del sector privado; pero, al controlar por región de procedencia (Gráfico 5.7) los trabajadores del sector público parecen tener menos independencia. Y finalmente, trabajar en América Latina está asociado a un mayor nivel de independencia, tanto respecto al resto del mundo como a los países de la OECD considerados (aunque en este último caso, el resultado no es significativo desde el punto de vista estadístico). Sin embargo, pareciera que los jefes en el sector público en la OECD tienen más independencia para tomar decisiones que sus pares en América Latina (Gráfico 5.7).

Gráfico 5.6 Independencia para realizar labores. Todos los países^{a/b/}

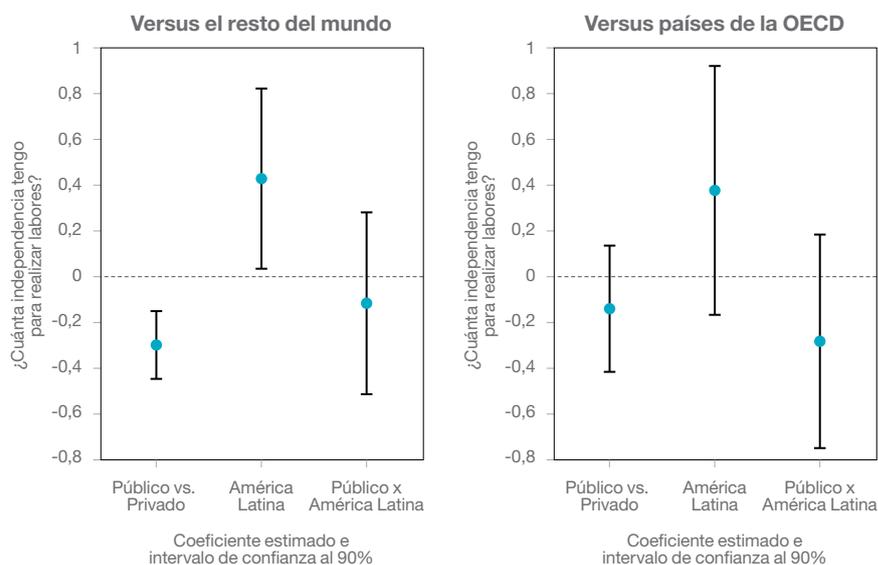


a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde como variable dependiente se utilizó la pregunta ¿cuánta independencia cree que tiene para realizar su trabajo?. Toma valores del 1 (Ninguna independencia) hasta 10 (completa independencia).

b/ Los puntos representan la diferencia en los valores de esta variable entre cada grupo y la línea vertical es el intervalo de confianza de la estimación de la diferencia. En la regresión se controló por ciudad y por nivel educativo.

Fuente: elaboración propia con datos del *World Values Survey* onda 6 (2010-2014).

Gráfico 5.7 Independencia para realizar labores de América Latina vs. el resto del mundo y países de la OECD^{a/b/}



a/ El gráfico reporta los coeficientes y los intervalos de confianza al 90% estimados por mínimos cuadrados ordinarios, donde como variable dependiente se utilizó la pregunta ¿cuánta independencia cree que tiene para realizar su trabajo?. Toma valores del 1 (Ninguna independencia) hasta 10 (completa independencia).

b/ Los puntos representan la diferencia en los valores de esta variable entre cada grupo y la línea vertical es el intervalo de confianza de la estimación de la diferencia. En la regresión se controló por ciudad y por nivel educativo.

Fuente: elaboración propia con datos del *World Values Survey* onda 6 (2010-2014).

Hacia una institucionalidad pública que aprende y actúa

Aunque casi todos los países de la región han logrado avances significativos en temas importantes para el desarrollo como la estabilidad de precios, la disciplina fiscal, o el acceso a la educación primaria, los retos por delante son enormes. Persisten problemas básicos de provisión en ámbitos como la seguridad ciudadana, la salud y la calidad de la educación, y las respuestas de política pública varían entre países, niveles de gobierno y sectores. Más allá de las restricciones presupuestarias, uno de los obstáculos más notorios que enfrenta la región para aumentar el bienestar general de una manera inclusiva es la falta de conocimiento sobre cuáles son las mejores opciones de aplicación de recursos públicos.

Las experiencias de políticas públicas en cada rincón de América Latina pueden convertirse en un flujo de aprendizaje sobre las formas más efectivas de lograr los objetivos de estas políticas. Lograr esto implica invertir recursos en recopilar,

La evaluación tiene costos y riesgos asociados que disminuyen los incentivos a utilizarla como una herramienta de gestión, lo que ocasiona que, por lo general, se hagan menos evaluaciones de las que serían deseables.

sistematizar y analizar estas experiencias. El accionar normal de los gobiernos implica tomar decisiones sobre recursos públicos con base en información, hábitos y preconcepciones, pero es posible lograr que la evidencia científica juegue un rol cada vez más importante. El ritmo de la administración pública puede dejar poco margen para la pausa y la reflexión estratégica; sin embargo, se puede abrir el espacio para que un número cada vez mayor de iniciativas deje una huella de conocimiento más profunda, que pueda no solo ser utilizada por el propio organismo público que la implementa, sino también por otros.

La discusión desarrollada a lo largo del capítulo ha girado en torno a estos dos ámbitos: por una parte, la posibilidad de que el formulador de políticas esté más dispuesto a colaborar con esfuerzos de evaluación de sus propias iniciativas, y por la otra, que la evidencia disponible (propia y de extraños) sea utilizada para mejorar la calidad de la provisión de servicios. La evaluación tiene costos y riesgos asociados que disminuyen los incentivos a utilizarla como una herramienta de gestión, lo que ocasiona que, por lo general, se hagan menos evaluaciones de las que sería deseable. Esto implica una menor generación de conocimiento y por lo tanto menos decisiones basadas en información creíble y pertinente. Sin embargo, mayor y mejor información no siempre se traduce en mejores decisiones. El proceso de innovación de las políticas es complejo, porque depende de factores institucionales y coyunturales y porque involucra muchos actores con intereses a veces divergentes. Esto hace que pocas innovaciones nazcan de la aplicación de aprendizajes derivados de evidencia.

Dado todo esto, ¿se puede hablar de un sistema ideal de aprendizaje de políticas públicas para el mundo en desarrollo? ¿un sistema que ayude a los sectores públicos de la región a aprender de su experiencia, pero que también ayude a fortalecer el sistema de rendición de cuentas a la ciudadanía? Quizá una opción a considerar serían organismos de asesoría en cada país dentro del sector público, donde cada agencia, gobierno regional, gobierno municipal o ente público pudiese acudir a solicitar apoyo en la evaluación de sus iniciativas, y donde este organismo asesor apalanque no solamente recursos financieros sino también recursos académicos para buscar responder las preguntas concretas de los formuladores de política usando las mejores técnicas científicas disponibles. En este caso, evaluado y evaluador estarían literalmente del mismo lado, cooperando con el fin último de mejorar la calidad de los servicios públicos. Esto marca una diferencia clave con los esquemas de evaluación centrados exclusivamente en la rendición de cuentas y el control.

La institucionalidad del aprendizaje deberá responder a que, a pesar de la gran variedad de contextos y realidades donde se aplica la presencia del Estado, existe un mar de conocimiento en la propia experiencia de política que puede ayudar a hacer un poco más corto el camino al bienestar compartido y equitativo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Altman, D. y Luna, J. P. (2012). Introducción: El Estado latinoamericano en su laberinto. *Revista de ciencia política (Santiago)*, 32(3), 521-543.
- Alzúa, M., Djebbari, H. y Valdivia, M. (2012). *Impact Evaluation for Policy Making: A Close Look at Latin American Countries with Weaker Research Capacities*. (Documento de trabajo CEDLAS N° 132). La Plata: Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales.
- Andersen, T. B., Bentzen, J., Dalgaard, C. J. y Selaya, P. (2011). Does the Internet Reduce Corruption? Evidence from US States and across Countries. *The World Bank Economic Review*, 25(3), 387-417.
- Andrabi, T., Das, J. y Khwaja, A. I. (2014). *Report cards: The impact of providing school and child test scores on educational markets*. Manuscrito no publicado.
- Andrews, M. (2010). Good Government Means Different Things in Different Countries. *Governance*, 23(1), 7-35.
- Arcidiácono, M., Carella, L., Gasparini, L., Gluzmann, P. y Puig, J. (2014). *El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares*. (Documento de trabajo N° 2014/01). Caracas: CAF.
- Argentinacompra, *Oficina Nacional de Contrataciones. Secretaría de Coordinación Administrativa y Evaluación Presupuestaria, Argentina*. (2015). Información disponible en: <https://www.argentinacompra.gov.ar>
- Ashraf, N., Bandiera, O. y Jack, B. K. (2014b). No margin, no mission? A field experiment on incentives for public service delivery. *Journal of Public Economics*, 120, 1-17.
- Ashraf, N., Bandiera, O. y Lee, S. S. (2014a). *Do-gooders and go-getters: career incentives, selection, and performance in public service delivery* (No. 054). Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.
- Attanasio, O. y Pellerano, L. (2012). *Impactos de largo plazo del programa familias en acción en municipios de menos de 100 mil habitantes en los aspectos claves del desarrollo del capital humano*. Informe Final U.T. Econometría-SEI.
- Banco Mundial (1992). *Governance and Development*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2004). *Making Services Work for Poor People*. Washington D.C.: Banco Mundial.
- Banco Mundial. (2015). Datos descargados el 15 Abril de 2015 desde la base de datos en línea *World Development Indicators (WDI)*. Disponible en: <http://databank.worldbank.org/data/views/variableSelection/selectvariables.aspx?source=world-development-indicators>
- Bandiera, O., Prat, A. y Valletti, T. (2009). Active and Passive Waste in Government Spending: Evidence from a Policy Experiment. *American Economic Review*, 99(4), 1278-1308.
- Banerjee, A. V., Banerji, R., Duflo, E., Glennerster, R. y Khemani, S. (2010). Pitfalls of Participatory Programs: Evidence from a randomized evaluation in education in India. *American Economic Journal: Economic Policy*, 1(2) 1-30.

- Banerjee, A., Hanna, R., Kyle, J. C., Olken, B. A. y Sumarto, S. (2015). *The Power of Transparency: Information, Identification Cards and Food Subsidy Programs in Indonesia*. (NBER Working Paper N° 20923). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Bardhan, P. (2002). Decentralization of governance and development. *Journal of Economic perspectives*, 185-205.
- Barlevy, G. y Neal, D. (2012). Pay for Percentile. *American Economic Review*, 102(5), 1805.
- Bénabou, R. y Tirole, J. (2006). Incentives and Prosocial Behavior. *American Economic Review*, 96(5), 1652-1678.
- Bernheim, B. D. y Whinston, M. D. (1986). Common agency. *Econometrica: Journal of the Econometric Society*, 923-942.
- Berniell, L. y De la Mata, D. (2015). *The effects of job opportunities for the youth: Experimental evidence from a large scale employment program*. Documento de Trabajo.
- Bersch, K., Praça, S., y Taylor, M. M. (2013b). *State Capacity and Political Autonomy Dataset, versión 1Oct13*. Disponible en <https://sites.google.com/site/thestatecapacityproject/data>
- Bersch, K., Praça, S. y Taylor, M. M. (2013a). *State Capacity and Bureaucratic Autonomy Within National States: Mapping the Archipelago of Excellence in Brazil*. Para Latin American Studies Association Conference, Washington D.C.
- Bertelsmann Transformation Index. Gütersloh : Bertelsmann *Foundation*. (2014). Información disponible en: <http://www.bti-project.org/index/methodology/>
- Besley, T. (2005). Political Selection. *Journal of Economic Perspectives*, 19(3), 43-60.
- Besley, T. y Ghatak, M. (2005). Competition and Incentives with Motivated Agents. *American Economic Review*, 95(3), 616-636.
- Besley, T. y Persson, T. (2009). The origins of state capacity: Property rights, taxation and policy. *The American Economic Review*, 99(4), 1218-1244.
- Besley, T. y Persson, T. (2011). Fragile states and development policy. *Journal of the European Economic Association*, 9(3), 371-398.
- Björkman, M. y Svensson, J. (2009). Power to the People: Evidence from a Randomized Field Experiment on Community-Based Monitoring in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 124(2), 735-769.
- Björkman, M., De Walque, D. y Svensson, J. (2014). *Information is Power: Experimental Evidence on the Long-Run Impact of Community Based Monitoring*. (Policy Research Working Paper N° WPS 7015). Washington DC: Banco Mundial.
- Blinder, A. S. (1973). Wage discrimination: reduced form and structural estimates. *Journal of Human resources*, 436-455.

Bloom, N., Lemos, R., Sadun, R. y Van Reenen, J. (2015). Does management matter in schools? *The Economic Journal*, 125(584), 647-674.

Bogotá Cómo Vamos. (2015). <http://www.bogotacomovamos.org/>

Bonnefoy, J. y Armijo, M. (2005). Indicadores de desempeño del sector público. Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). CEPAL. Chile.

Botero, J., Ponce, A. y Shleifer, A. (2013). Education, Complaints, and Accountability. *Journal of Law and Economics*, 56(4), 959-996.

Bratton, M. (2013). Governance: Disaggregating Concept and Measurement. *APSA-Comparative Politics Newsletter*, 23(1), 12-13.

Brenlla, M.E. (2007). Apéndice II: Definiciones operacionales y criterios de medición de indicadores compuestos en Departamento de Investigación Institucional (Ed.) *Progresos sociales 2004-2006*. Buenos Aires: EDUCA.

Brewer, G. A. y Selden, S. C. (1998). Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 8(3), 413-440.

Briceño, B., Cuesta, L. y Attanasio, O. (2011). Behind the scenes: experience managing and conducting large impact evaluations in Colombia. *Journal of Development Effectiveness*, 3(4), 470-501.

Bruns, B., Filmer, D. y Patrinos, H. A. (2011). *Making schools work: New evidence on accountability reforms*. World Bank Publications.

Bryson, A., Forth, J. y Stokes, L. (2014). *The Performance Pay Premium: How Big Is It and Does It Affect Wage Dispersion?* (Discussion Paper N° 8360). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Burgess, S., Propper, C., Ratto, M., Von Hinke Kessler Scholder, S. y Tominey, E. (2010). Smarter Task Assignment or Greater Effort: The Impact of Incentives on Team Performance. *Economic Journal*, 120(547), 968-989.

CAF. (2014). *Reporte de Economía y Desarrollo 2014: Por una América Latina más segura*. Caracas: CAF.

Camargo, B., Camelo, R. D. S., Firpo, S. y Ponczek, V. P. (2014). *Information, Market Incentives, and Student Performance*. (IZA Discussion Papers N° 7941). Bonn: Institute for the Study of Labor (IZA).

Cameron, L., Moses, K. D. y Gillies, J. (2006). School Report Cards: Some Recent Experiences. Working Paper. *EQUIP2*.

Cárdenas, M. (2010). State Capacity in Latin America. *Economía*, 10(2), 1-45.

Castilla, M. (2015) *Lo que se busca en la contratación pública*. Manuscrito no publicado.

Centers for Disease Control and Prevention (CDC). (2011). Improving the food environment through nutrition standards: a guide for government procurement. US Department of Health and Human Services, Centers for Disease Control and Prevention. *National Center for Chronic Disease Prevention and Health Promotion, Division for Heart Disease and Stroke Prevention*.

Chaudhury, N., Hammer, J., Kremer, M.; Muralidharan, K. y Rogers, F. H. (2006). Missing in Action: Teacher and Health Worker Absence in Developing Countries. *Journal of Economic Perspectives*, 20(1), 91-116.

Childs, S. J., Maull, R. S. y Bennett, J. (1994). Frameworks for Understanding Business Process Re-engineering. *International Journal of Operations & Productions Management*, 14(12).

Chilecompra, Chile. (2015). Información disponible en: <http://www.analiza.cl/web/Modulos/Cubos/CubosOlap.aspx>

Christofides, L. N. y Michael, M. (2013). Exploring the public-private sector wage gap in European countries. *IZA Journal of European Labor Studies*, 2, 1-53.

CIPPEC. (2014). *Escenarios y Perspectivas de Gobierno Electrónico en América Latina y el Caribe*. Manuscrito no publicado.

Clark, A. y Postel-Vinay, F. (2009). Job security and job protection. *Oxford Economic Papers*, 61(2), 207-239.

Coe, C.K. (1989). *Public Financial Management*. Englewood Cliffs, New Jersey: Prentice Hall.

Collier, P. (2009). The political economy of state failure. *Oxford Review of Economic Policy*, 25(2), 219-240.

Compranet. Secretaría de la Función Pública, México. Información disponible en: <https://compranet.funcionpublica.gob.mx>

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2013). *Manual para el Diseño y la Construcción de Indicadores. Instrumentos principales para el monitoreo de programas sociales de México*. México, DF: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL). (2014). *Metodología para la aprobación de indicadores de los programas sociales*. México, DF: CONEVAL.

Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México. *Indicadores de programas sociales*. (2015). Información disponible en: <http://www.coneval.gob.mx/evaluacion/Paginas/Evaluacion.aspx>

Country Policy and Institutional Assessment. *Washington D.C: Banco Mundial*. (2014). Información disponible en: <http://data.worldbank.org/data-catalog/CPIA>

Coursey, D. H. y Pandey, S. K. (2007). Public Service Motivation Measurement Testing an Abridged Version of Perry's Proposed Scale. *Administration & Society*, 39(5), 547-568.

Dal Bó, E. y Rossi, M. (2011). Term Length and the effort of politicians. *Review of Economics Studies*, 78(4), 1237-1263.

Dal Bó, E., Finan, F. y Rossi, M. A. (2013). Strengthening State Capabilities: The Role of Financial Incentives in the Call to Public Service. *The Quarterly Journal of Economics*, 128(3), 1169-1218.

De Wulf, L. (2004). *Salary Bonuses in Revenue Departments: Do They Work?* Washington DC: Banco Mundial.

Delfgaauw, J. y Dur, R. (2010). Managerial talent, motivation, and self-selection into public management. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 654-660.

Dewatripont, M., Jewitt, I. y Tirole, J. (1999). The Economics of Career Concerns, Part II: Application to Missions and Accountability of Government Agencies. *Review of Economics Studies*, 66(1), 199-217.

Di Tella, R. y Franceschelli, I. (2011). Government Advertising and Media Coverage of Corruption Scandals. *American Economic Journal: Applied Economics*, 3(4), 119-51.

Di Tella, R. y Schargrotsky, E. (2003). The role of wages and auditing during a crackdown on corruption in the city of Buenos Aires. *Journal of law and economics*, 46(1), 269-292.

Di Tella, R. y Schargrotsky, E. (2004). Do police reduce crime? Estimates using the allocation of police forces after a terrorist attack. *The American Economic Review*, 94(1), 115-133.

Dirección de Presupuestos (DIPRES), Gobierno de Chile. *Indicadores de Desempeño*. (2015). Disponible en: <http://www.dipres.gob.cl/595/w3-propertyvalue-15151.html>

Dixit, A. (2002). Incentives and Organizations in the Public Sector: An Interpretative Review. *Journal of Human Resources*, 37(4), 696-727.

Doran, T., Fullwood, C., Gravelle, H., Reeves, D., Kontopantelis, E., Hiroeh, U. y Roland, M. (2006). Pay-for-performance programs in family practices in the United Kingdom. *New England Journal of Medicine*, 355(4), 375-384.

Dranove, D., Kessler, D., McClellan, M. y Satterthwaite, M. (2003). Is More Information Better? The Effects of 'Report Cards' on Health Care Providers. *Journal of Political Economy*, 111(3), 555-588.

Duflo, E. y Hanna, R. (2005). *Monitoring Works: Getting Teachers to Come to School*. (NBER Working Papers N° 11880). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Duflo, E., Hanna, R. y Ryan, S. P. (2012). Incentives Work: Getting Teachers to Come to School, *American Economic Review* 102(4), 1241-78.

Dur, R. y Zoutenbier, R. (2015). Working for a Good Cause. *Journal of Labor Economics*, 33(2), 269-296.

Eberts, R., Hollenbeck, K. y Stone, J. (2002). Teacher Performance Incentives and Student Outcomes, *Journal of Human Resources*, 37(4), 913-927.

Edler, J. y Georghiou, L. (2007). Public procurement and innovation: Resurrecting the demand side. *Research policy*, 36(7), 949-963.

Eichler, R. y Levine, R. (2009). *Performance incentives for global health: potential and pitfalls*. Center for Global Development Books.

Encuesta CAF 2008. *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en América Latina*. www.caf.com/es/areas-de-accion/politicas-publicas/investigacion-y-estudios-economicos/encuesta-caf

Encuesta CAF 2009. *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en América Latina*. www.caf.com/es/areas-de-accion/politicas-publicas/investigacion-y-estudios-economicos/encuesta-caf

Encuesta CAF 2014. *Encuesta sobre acceso, calidad y satisfacción con los servicios públicos en América Latina*. www.caf.com/es/areas-de-accion/politicas-publicas/investigacion-y-estudios-economicos/encuesta-caf

Encuesta de Cultura Política (ECP) 2011. Departamento Administrativo Nacional de Estadística (DANE) de Colombia. Disponible en: <http://www.dane.gov.co/index.php/educacion-cultura-y-gobierno/encuesta-de-cultura-politica>

Encuesta Nacional sobre Cultura Política y Prácticas Ciudadanas (ENCUP) 2012. Disponible en: <http://www.encup.gob.mx/>

Enikolopov, R., Petrova, M. y Sonin, K. (2015). *Social Media and Corruption*. Working Paper.

Enterprise Surveys (<http://www.enterprisesurveys.org>). Banco Mundial.

Equilar Inc. (2013). CEO Pay Strategies Compensation at S&P 500 Companies. *Annual Report*. California.

Equilar Inc. (2014). CEO Pay Strategies Compensation at S&P 500 Companies. *Annual Report*. California.

Etzioni, A. (1987). Entrepreneurship, Adaptation and Legitimation: A Macro-behavioral Perspective. *Journal of Economic Behavior and Organization*, 8(2), 175-189.

Evans, P. B. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation* (25). Princeton, NJ: Princeton University Press.

Evans, P. y Rauch, J. E. (1999). Bureaucracy and Growth: A Cross-National Analysis of the Effects of "Weberian" State Structures on Economic Growth. *American Sociological Association*, 64(5), 748-765.

Falaris, E. M. (2004). Private and public sector wages in Bulgaria. *Journal of Comparative Economics*, 32(1), 56-72.

Fergusson, L. y Riaño, J. F. (2014). La política colombiana a la luz de la ELCA: entre el desinterés y el clientelismo. En X. Cadena (comp.), *Colombia en movimiento 2010-2013 Los cambios en la vida de los hogares a través de la Encuesta Longitudinal Colombiana de la Universidad de los Andes ELCA* (pp. 121-148). Bogotá: Universidad de los Andes, Facultad de Economía, CEDE, Ediciones Uniandes.

Fergusson, L., Larreguy, H. y Riaño, J. F. (2015). *Political Constraints and State Capacity: Evidence from a Land Allocation Program in Mexico*. (Documento de trabajo N° 2015/02). Caracas: CAF.

Fernandez, S. y Pitts, D.W. (2011). Understanding Employee Motivation to Innovate: Evidence from Front Line Employees in United States Federal Agencies. *The Australian Journal of Public Administration*, 70(2), 202-222.

Ferraz, C. y Finan, F. (2008). Exposing Corrupt Politicians: The Effects of Brazil's Publicly Released Audits on Electoral Outcomes. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(2), 703-745.

Ferraz, C. y Finan, F. (2009). Motivating Politicians: The Impacts of Monetary Incentives on Quality and Performance. (NBER Working Papers N° 14906). Cambridge: National Bureau of Economic Research, Inc.

Ferraz, C., Finan, F. y Moreira, D. B. (2012). Corrupting learning: Evidence from missing federal education funds in Brazil. *Journal of Public Economics*, 96(9), 712-726.

Figlio, D. N. y Lucas, M. E. (2004). Do high grading standards affect student performance? *Journal of Public Economics*, 88(9), 1815-1834.

Figlio, D. y Loeb, S. (2011). School Accountability. *Handbook of the Economics of Education*, 3, 383-421.

Fox, R.D. y Bennett, N.L. (1998). Learning and change: implications for continuing medical education. *BMJ: British Medical Journal*, 316(7129), 466-468.

Francois, P. (2000). Public service motivation as an argument for government provision. *Journal of Public Economics*, 78(3), 275-299.

Friesen, J., Javdani, M., Smith, J. y Woodcock, S. (2012). How do school 'report cards' affect school choice decisions? *Canadian Journal of Economics/Revue Canadienne D'économique*, 45(2), 784-807.

Fryer, R. G. (2011). *Teacher Incentives and Student Achievement: Evidence from New York City Public Schools*. (NBER Working Papers N° 16850). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Fukuyama, F. (2010). Transitions to the Rule of Law. *Journal of Democracy*, 21(1), 33-44.

Fukuyama, F. (2013). What is governance? *Governance*, 26(3), 347-368.

Fung, C. H., Lim, Y. W., Mattke, S., Damberg, C. y Shekelle, P. G. (2008). Systematic review: the evidence that publishing patient care performance data improves quality of care. *Annals of Internal Medicine*, 148(2), 111-123.

Funk, P. y Gathmann, C. (2015). Gender gaps in policy making: evidence from direct democracy in Switzerland. *Economic Policy*, 30(81), 141-181.

García López, R. y García Moreno, M. (2010). *La Gestión para Resultados en el Desarrollo: Avances y Desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Gavagan, T. F., Du, H., Saver, B. G., Adams, G. J., Graham, D. M., McCray, R. y Goodrick, G. K. (2010). Effect of financial incentives on improvement in medical quality indicators for primary care. *The Journal of the American Board of Family Medicine*, 23(5), 622-631.

Gavazza, A. y Lizzeri, A. (2007). The Perils of Transparency in Bureaucracies. *American Economic Review*, 97(2), 300-305.

Geddes, B. (1994). *Politician's dilemma: building state capacity in Latin America* (25). University of California Press.

Gerardino, M.P., Litschig, S. y Pomeranz, D. (2015). *Monitoring Public Procurement. Evidence from a Regression Discontinuity Design in Chile*. Manuscrito no publicado.

Giordano, R., Depalo, D., Pereira, M. C., Eugène, B., Papapetrou, E., Pérez García, J. J. Reiss, L. y Roter, M. (2011). *The public sector pay gap in a selection of Euro area countries*. (ECB Working Paper N°1406). Frankfurt am Main: European Central Bank.

Glassman, A., Becker, L. y Bun, C. (2008). *Monitoring the quality of public spending in the social sectors in developing countries: Lessons from public expenditure tracking surveys and other sources*. Transparency and Accountability Project (TAP)-Brookings Institution. Manuscrito no publicado.

Gneezy, U. y Rustichini, A. (2000a). Pay Enough Or Don't Pay At All. *The Quarterly Journal of Economics*, 115(3), 791-810.

Gneezy, U. y Rustichini, A. (2000b). A Fine is a Price. *The Journal of Legal Studies*, 29(1), 1-17.

Grant, A. M. (2008). Does intrinsic motivation fuel the prosocial fire? Motivational synergy in predicting persistence, performance, and productivity. *Journal of applied psychology*, 93(1), 48.

Gregory, R. G. y Borland, J. (1999). Recent developments in public sector labor markets. *Handbook of labor economics*, 3, 3573-3630.

Gwartney J., Lawson R. y Hall J. (2014). *Economic Freedom of the World: 2014 Annual Report*. Fraser Institute. Disponible en: <http://www.fraserinstitute.org/> y <http://www.freetheworld.com/>

Hasnain, Z., Manning, N. y Henryk, P. (2012). Performance-related pay in the public sector: a review of theory and evidence. (Policy Research Working Paper Series N° 6043). Washington D.C.: Banco Mundial.

Hastings, J. S. y Weinstein, J. M. (2008). Information, School Choice, and Academic Achievement: Evidence from Two Experiments. *The Quarterly Journal of Economics*, 123(4), 1373-1414.

Hatrick, A., Berniell, L., De la Mata, D. y Jorrat, D. (2015). *Transparencia e incentivos: evidencia experimental para América Latina*. Manuscrito no publicado.

Head, B., Ferguson, M., Cherney, A. y Boreham, P. (2014). Are policy-makers interested in social research? Exploring the sources and uses of valued information among public servants in Australia. *Policy and Society*, 33(2), 89-101.

Holmstrom, B. y Milgrom, P. (1991). Multitask principal-agent analyses: Incentive contracts, asset ownership, and job design. *Journal of Law, Economics, & Organization*, 24-52.

Honig, M.I. y Coburn, C. (2008). Evidence-Based Decision Making in School District Central Offices: Toward a Policy and Research Agenda. *Educational Policy*, 22(4), 578-608.

Iacoviello, M. y Chudnovsky M. (2015). *La importancia del servicio civil para el desarrollo de capacidades estatales: un análisis de trayectorias de reforma en América Latina*. (Documento de trabajo N° 2015/03). Caracas: CAF.

Ibarra Estrada, S. (2002). Success/Failure Case Study No 14: eProcurement by Mexico's Federal Government. EGovernment for Development Information Exchange Project. Londres: Universidad de Manchester. Disponible en: <http://www.egov4dev.org/success/case/mexeproc.shtml>

Imbens, G. y Angrist, J. (1994). Identification and Estimation of Local Average Treatment Effects. *Econometrica*, 62(2), 467-75.

International Country Risk Guide (ICRG). *Nueva York: The PRS Group, Inc.*(2014). Información disponible en <http://www.prsgroup.com/about-us/our-two-methodologies/icrg>

International Institute for Democracy and Electoral Assistance (varios años). *Voter Turnout International IDEA*. Disponible en: <http://www.idea.int/vt/>

Jacob, B. A. y Levitt, S. D. (2003). Rotten Apples: An Investigation Of The Prevalence And Predictors Of Teacher Cheating. *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, 118(3), 843-877.

Jap, S. D. (2007). The impact of online reverse auction design on buyer-supplier relationships. *Journal of Marketing*, 71(1), 146-159.

Jordan, L., Turban, S. y Wilse-Samson, L. (2013). *Learning Within the State: a research agenda*. Conferencia: "Making Growth Happen: Implementing Policies for Competitive Industries" Octubre 16-17, 2013. Washington D.C.: Banco Mundial, 1-26.

Jorrat, D., Berniell, L., De la Mata, D. y Hatrick A. (2015). *Participación ciudadana, educación y conductas pro sociales: evidencia para América Latina*. Manuscrito no publicado.

Jovanovic, B. y Lokshin, M. M. (2004). Wage Differentials between the State and Private Sectors in Moscow. *Review of Income and Wealth*, 50(1), 107-123.

Katz, L. F. y Krueger, A. B. (1991). *Changes in the Structure of Wages in the Public and Private Sectors*. (NBER Working Paper N° 3667).Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2004). Governance matters III: Governance indicators for 1996, 1998, 2000, and 2002. *The World Bank Economic Review*, 18(2), 253-287.

Kaufmann, D., Kraay, A. y Mastruzzi, M. (2009). Governance matters VIII: aggregate and individual governance indicators, 1996-2008. (*World Bank Policy Research Working Paper* N° 4978). Washington D.C.: Banco Mundial.

Kouides, R. W., Bennett, N. M., Lewis, B., Cappuccio, J. D., Barker, W. H. y LaForce, F. M. (1998). Performance-based physician reimbursement and influenza immunization rates in the elderly. *American Journal of Preventive Medicine*, 14(2), 89-95.

Kremer, M. y Chen, D. (2001). An interim report on a teacher attendance incentive program in Kenya. *Development Economics Department, Harvard University Cambridge, MA*.

Laffont, J. y Martimort, D. (2002). The Theory of Incentives: The Principal-Agent Model. *Princeton University Press*.

Laffont, J. y Tirole, J. (1993). *A Theory of Incentives in Procurement and Regulation*. MIT Press.

Latinobarómetro 2005. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2006. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2007. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2008. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2009. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2010. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2011. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Latinobarómetro 2012. Banco de datos. <http://www.latinobarometro.org/>

Lazear, E. P. (2000). Performance Pay and Productivity, *American Economic Review*, 90(5), 1346-1361.

Lember, V., Kalvet, T. y Kattel, R. (2011). Urban competitiveness and public procurement for innovation. *Urban studies*, 48(7), 1373-1395.

Lewis-Faupel, S., Neggers, Y., Olken, B. A. y Pande, R. (2014). *Can Electronic Procurement Improve Infrastructure Provision? Evidence from Public Works in India and Indonesia*. (NBER Working Paper N° 20344). Cambridge: National Bureau of Economic Research.

Li, J., Hurley, J., DeCicca, P. y Buckley, G. (2014). Physician Response To Pay-For-Performance: Evidence From A Natural Experiment. *Health economics*, 23(8), 962-978.

Lieberman, E. S., Posner, D. N. y Tsai, L. L. (2014). Does Information Lead to More Active Citizenship? Evidence from an Education Intervention in Rural Kenya. *World Development*, 60, 69-83.

Lim Choi, D. (2004). Public Service Motivation and Ethical Conduct. *International Review of Public Administration*, 8(2), 99-106.

Lineberry, R. L. (1977). *American Public Policy: What Government Does and What Difference It Make*. Nueva York: Harper & Row, Publishers.

Longo, F. (2001). *La reforma del servicio civil en las democracias avanzadas: Méritos con flexibilidad*. Manuscrito no publicado. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Lucifora, C. y Meurs, D. (2006). The Public Sector Pay Gap In France, Great Britain And Italy. *Review of Income and Wealth*, 52(1), 43-59.

Luechinger, S., Stutzer, A. y Winkelmann, R. (2007). *The Happiness Gains from Sorting and Matching in the Labor Market* (N° 45). DIW Berlin, The German Socio-Economic Panel (SOEP).

Macchiavello, R. (2008). Public sector motivation and development failures. *Journal of Development Economics*, 86(1), 201-213.

Manoochehri, G. y Lindsay, C. (2008). Reverse auctions: Benefits, challenges, and best practices. *California Journal of Operations Management*, 6(1), 123-130.

- Maris, L. y Ortega, D. (2015). Policy Learning and the quality of public policy. Manuscrito no publicado.
- McMillan, J. y Zoido, P. (2004). How to Subvert Democracy: Montesinos in Peru. *Journal of Economic Perspectives*, 18(4), 69-92.
- Meessen, B., Musango, L., Kashala, J.-P. I. y Lemlin, J. (2006), Reviewing institutions of rural health centres: the Performance Initiative in Butare, Rwanda. *Tropical Medicine & International Health*, 11(8), 1303-1317.
- Meier, A. (2012). *EDemocracy y EGovernment: Stages of a Democratic Knowledge Society*. Springer Science & Business Media.
- Miller, G. J. (2005). The political evolution of principal-agent models. *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 8, 203-225.
- Miller, G. y Babiarz, K. S. (2013). *Pay-for-Performance Incentives in Low- and Middle-Income Country Health Programs*. (NBER Working Papers N° 18932). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Ministerio de Economía y Finanzas, República del Perú. *RESULTA, Indicadores de Desempeño de los Programas Presupuestales*. (2015). Disponible en: <http://apps5.mineco.gob.pe/resulta/consulta.aspx#>
- Mizala, A. y Urquiola, M. (2013). School markets: The impact of information approximating schools' effectiveness. *Journal of Development Economics*, 103, 313-335.
- Mizala, A., Romaguera, P. y Urquiola, M. (2007). Socioeconomic status or noise? Tradeoffs in the generation of school quality information. *Journal of Development Economics*, 84(1), 61-75.
- Molina, E. (2014). *Can Bottom-Up Institutional Reform Improve Service Delivery?* (IDB Working Paper N° 513). Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Molina, E., Carella, L., Pacheco, A., Gasparini, L. y Cruces, G. (2013). Community Monitoring to Curb Corruption and Increase Efficiency in Service Delivery: Evidence from Low Income Communities. *Campbell Library*.
- Muralidharan, K. y Sundararaman, V. (2011). Teacher Performance Pay: Experimental Evidence from India. *Journal of Political Economy*, 119(1), 39 - 77.
- Murillo, M. J. (2015). Evaluating the role of online data availability: The case of economic and institutional transparency in sixteen Latin American nations. *International Political Science Review*, 36(1), 42-59.
- Navarro, L. y Selmán, G. (2014). Brechas salariales entre el sector público y privado en Chile: evidencia a partir de datos longitudinales. *Revista CEPAL*, 112, 93-110.
- Neal, D. (2011). *The design of performance pay in education*. (NBER Working Papers N° 16710). Cambridge: National Bureau of Economic Research.
- Oaxaca, R. (1973). Male-Female Wage Differentials in Urban Labor Markets. *International Economic Review*, 14(3), 693-709.
- OIT (1991). *El dilema del sector no estructurado*. Memoria del Director General, CIT, 1991, Ginebra.

Olken, B. A. (2007). Monitoring Corruption: Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal of Political Economy*, 115, 200-249.

Olken, B. A. y Pande, R. (2012). Corruption in Developing Countries. *Annual Review of Economics*, 4(1), 479-509.

Page, H. R. (1980). *Public purchasing and materials management*. Lexington Books.

Pandey, P., Goyal, S. y Sundararaman, V. (2009) Community participation in public schools: impact of information campaigns in three Indian states. *Education Economics*, 17(3), 355-375.

Panizza, U. (2001). Public Sector Wages and Bureaucratic Quality: Evidence from Latin America. *Economía*, 2(1), 97-139.

Perry, G., García, E. y Jiménez, P. (2015). *Capacidad Estatal en los Municipios Colombianos. Medición y determinantes*. (Documento de trabajo N° 2015/04). Caracas: CAF.

Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990). The Motivational Bases of Public Service. *Public Administration Review*, 50(3), 367-373.

Perry, J. L., Hondeghem, A. y Wise, L. R. (2010). Revisiting the motivational bases of public service: Twenty years of research and an agenda for the future. *Public administration review*, 70(5), 681-690.

Petrovsky, N. (2009). Does public service motivation predict higher public service performance? A research synthesis. *En 10th Biennial Public Management Research Conference, Columbus, OH, Junio, 20-22*.

Porter, C. (2010). *What Shapes the Influence Evidence Has on Policy? The Role of Politics in Research Utilisation*. (Young Lives Working Paper N° 62). Oxford: Department of International Development, University of Oxford.

Prat, A. y Strömberg, D. (2005). *Commercial Television and Voter Information*. (CEPR Discussion Papers N° 4989). Londres: Centre for Economic Policy Research.

Prat, A. y Strömberg, D. (2013). The Political Economy of Mass Media. En *Advances in Economics and Econometrics: Volume 2, Applied Economics: Tenth World Congress*. Cambridge University Press.

Presidencia del Consejo de Ministros (PCM) de Perú. Disponible en: <http://sc.pcm.gob.pe/politicas-nacionales/>

Pritchett, L., Woolcock, M. y Andrews, M. (2010). *Capability traps? The mechanisms of persistent implementation failure*. (Working Paper N° 234). Washington D.C.: Center for Global Development.

Rainey, H. G. y Steinbauer, P. (1999). Galloping elephants: Developing elements of a theory of effective government organizations. *Journal of public administration research and theory*, 9(1), 1-32.

Rashman, L. y Radnor, Z. (2005). Learning to Improve: Approaches to Improving Local Government Services. *Public Money & Management*, 25(1), 19-26.

Rasul, I. y Rogger, D. (2013). *Management of bureaucrats and public service delivery: Evidence from the Nigerian civil service*. Suntory and Toyota International Centres for Economics and Related Disciplines, LSE.

Rauch, J. E. y Evans, P. B. (2000). Bureaucratic Structure and Bureaucratic Performance in less Developed Countries. *Journal of Public Economics*, 75(1), 49-71.

Red ciudades / Red Latinoamericana por Ciudades y Territorios Justos, Democráticos y Sustentables. (2015). <http://redciudades.net/>

Red de Ciudades Cómo Vamos. (2015). <http://redcomovamos.org/>

Reinikka, R. y Smith, N. (2004). *Public expenditure tracking surveys in education*. UNESCO.

Reinikka, R. y Svensson, J. (2004). Local capture: evidence from a central government transfer program in Uganda. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(2), 679-705.

Reinikka, R. y Svensson, J. (2005). Fighting corruption to improve schooling: Evidence from a newspaper campaign in Uganda. *Journal of the European Economic Association*, 3(2-3), 259-267.

Reinikka, R. y Svensson, J. (2011). The power of information in public services: Evidence from education in Uganda. *Journal of Public Economics*, 95(7), 956-966.

Rosenthal, M. B., Frank, R. G., Li, Z. y Epstein, A. M. (2005). Early experience with pay-for-performance: from concept to practice. *Jama*, 294(14), 1788-1793.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2008). What is quality of government? A theory of impartial government institutions. *Governance*, 21(2), 165-190.

Rothstein, B. y Teorell, J. (2012). Defining and measuring quality of government. *Good government: The relevance of political science*, 6-26.

Savoia, A. y Sen, K. (2012). Measurement and evolution of state capacity: exploring a lesser known aspect of governance. *Effective States and Inclusive Development Research Centre Working Paper*, 10.

Scheeres, J. (2002, Febrero 25). Mexico Wants an E-Revolution. *Wired*. Disponible en: <http://archive.wired.com/techbiz/media/news/2002/02/50622>

Secretaria de Avaliação e Gestão da Informação (SAGI). Disponible en: http://aplicacoes.mds.gov.br/sagirms/ferramentas/nucleo/grupo.php?id_grupo=53

Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México. Disponible en: http://www.sedesol.gob.mx/es/SEDESOL/Programas_Sociales

SEDLAC Socio-Economic Database for Latin America and the Caribbean (CEDLAS y Banco Mundial) Enero-2015.

Shapiro, J., Steele, A. y Vargas, J. F. (2015) *Endogenous emergence of tax institutions and tax performance in the context of ongoing internal conflict: The case of Colombia*. (Documento de trabajo N° 2015/05). Caracas: CAF.

Shen, Y. (2003). Selection incentives in a performance-based contracting system. *Health services research*, 38(2), 535-552.

Shue, K. y Townsend, R. R. (2014). Swinging for the fences: Executive reactions to quasi-random option grants. *Chicago Booth Research Paper*, (13-03).

Siminski, P. (2013). Are low-skill public sector workers really overpaid? A quasi-differenced panel data analysis. *Applied Economics*, 45(14), 1915-1929.

Singh, P. (2011). *Performance Pay and Information: Reducing Child Malnutrition in Urban Slums*. (MPRA Paper N° 29403). University Library of Munich, Germany.

Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA), Colombia. Disponible en: <https://sinergia.dnp.gov.co/portaldnp/default.aspx>

Skoufias, E. y Shapiro, J. (2006). *Evaluating the Impact of Mexico's Quality Schools Program: The Pitfalls of Using Nonexperimental Data*. (Policy Research Working Paper N° 4036). Washington D.C.: Banco Mundial.

Snyder, J. M. y Strömberg, D. (2010). Press Coverage and Political Accountability. *Journal of Political Economy*, 118(2), 355-408.

Soifer, H. (2008). State infrastructural power: Approaches to conceptualization and measurement. *Studies in Comparative International Development*, 43(3-4), 231-251.

Springer, M. G., Ballou, D., Hamilton, L., Le, V.N., Lockwood, J., McCaffrey, D. F., Pepper, M. y Stecher, B. M. (2011). Teacher Pay for Performance: Experimental Evidence from the Project on Incentives in Teaching (POINT). *Society for Research on Educational Effectiveness*.

Stein, E., Tommasi M., Echebarría, K., Lora, E. y Payne, M. (2006). *The Politics of Policies: Economic and Social Progress in Latin America*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Strömberg, D. (2004). Radio's impact on public spending. *The Quarterly Journal of Economics*, 119(1), 189-221.

Sylvia, S., Luo, R., Zhang, L., Shi, Y., Medina, A. y Rozelle, S. (2013). Do you get what you pay for with school-based health programs? Evidence from a child nutrition experiment in rural China. *Economics of Education Review*, 37, 1-12.

Teorell, J., Dahlberg, S., Holmberg S., Rothstein B., Hartmann F. y Svensson R. (2015). The Quality of Government Basic Dataset, versión Jan15. University of Gothenburg: The Quality of Government Institute, <http://www.qog.pol.gu.se>

Thai, K. V. (2001). Public procurement re-examined. *Journal of public procurement*, 1(1), 9-50.

The Worldwide Governance Indicators (WGI). Washington D.C.: Banco Mundial. (2013). Información disponible en: <http://info.worldbank.org/governance/wgi/index.aspx#home>

Thomas, J.W. y Grindle, M.S. (1990). After the Decision: Implementing Policy Reforms in Developing Countries. *World Development*, 18(8), 1163-1181.

Titmuss, R. M. (1974). *Social policy*. Londres: Allen & Unwin.

Tran, A. (2009). *Can procurement auctions reduce corruption? Evidence from the internal records of a bribe-paying firm*, mimeo, Harvard University.

Vaghela, P., Ashworth, M., Schofield, P. y Gulliford, M. C. (2009). Population intermediate outcomes of diabetes under pay-for-performance incentives in England from 2004 to 2008. *Diabetes Care*, 32(3), 427-429.

Van Rijckeghem, C. y Weder, B. (2001), Bureaucratic corruption and the rate of temptation: do wages in the civil service affect corruption, and by how much? *Journal of Development Economics*, 65(2), 307-331.

Vargas, F. (2004). *40 preguntas sobre competencia laboral*. Montevideo: ILO/Cinterfor.

Vegas, E. y Umansky, I. (2005). *Improving Teaching and Learning through Effective Incentives: What Can We Learn from Education Reforms in Latin America?* (N° 8694). Washington D.C.: Banco Mundial.

Velarde, J. C. C., Lafuente, M., Sanginés, M., Schuster, C., Echebarría, K., Longo, F., Strazza, L. y Iacoviello, M. (2014). *Al servicio del ciudadano: Una década de reformas del servicio civil en América Latina (2004-13)*. Washington D.C: Banco Interamericano de Desarrollo.

Vermeersch, C. y Kremer, M. (2005). *School meals, educational achievement, and school competition: evidence from a randomized evaluation* (Vol. 3523). Washington D.C.: Banco Mundial.

Vigdor, J. L. (2008). Teacher salary bonuses in North Carolina. (Working Paper 2008-03). *National Center on Performance Incentive*.

Voinea, L. y Mihaescu, F. (2012). A contribution to the public-private wage inequality debate. *The Economics of Transition*, 20(2), 315-337.

Wilson, J. Q. (1989). *Bureaucracy: what government agencies do and why they do it*. Nueva York: Basic Books.

World Values Survey onda 5 (2005-2008) Official Aggregate v.20140429. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, España.

World Values Survey onda 6 (2010-2014) Official Aggregate v.20150418. World Values Survey Association (www.worldvaluessurvey.org). Aggregate File Producer: Asep/JDS, Madrid, España.

Yifu Lin, J. y Nugent, J. B. (1995). Institutions and economic development. *Handbook of development economics*, 3, 2301-2370.

Zamboni, Y. y Litschig, S. (2011). *Audit risk and rent extraction: Evidence from a randomized evaluation in Brazil*. (Barcelona GSE Working Paper Series N° 554). Barcelona: Barcelona Graduate School of Economics.

Este libro se terminó
de imprimir en julio de 2015
en Bogotá – Colombia.
La presente edición consta
de 2.000 ejemplares

La discusión acerca de cuáles son las mejores políticas públicas para el desarrollo suele dar por sentado que los Estados cuentan con las capacidades para diseñar e implementar esas intervenciones en forma exitosa. Pero esto no siempre ocurre. Existen numerosos casos de políticas que, con claros objetivos, los recursos necesarios y antecedentes exitosos en otros contextos, fallan en lograr los resultados esperados por falta de capacidades de las agencias encargadas de ponerlas en práctica. En muchos de estos casos, ni siquiera se logra capitalizar esas experiencias en forma de conocimientos y aprendizajes valiosos para mejorar la gestión de los recursos en el futuro.

La presente edición del Reporte de Economía y Desarrollo (RED) pone en el centro del debate el análisis de las capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas. Entre estas capacidades, se destacan la burocracia como un componente transversal a lo largo del ciclo de producción de las políticas; los sistemas de compras públicas como una herramienta crucial para la implementación efectiva de los programas; la participación ciudadana que fortalece el proceso de rendición de cuentas y a través de este canal mejora la provisión de los servicios públicos; y, por último, la posibilidad de transformar experiencias en la gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje que permitan aumentar la efectividad de todo el proceso.