

# Reforma y Democracia

Mauricio García Moreno

**Evaluaciones que mejoran el desempeño de las intervenciones públicas en América Latina y el Caribe**

Josep Pont Vidal

**Organizaciones en tiempos de incertidumbre: de la seguridad a la contingencia**

Nicolás López - Huenante, Jorge Gamonal Aravena, Gloria Tralma González, Miguel Ángel Morales Segura, Daniel Burgos - Bravo

**Análisis comparado de la carrera funcionaria: situación actual del personal no académico de universidades**

Carolina Cuevas Gutiérrez, Bastián González-Bustamante, Magdalena Calderón-Orellana y Diego Barría Traverso

**Motivación de servicio público en los funcionarios públicos chilenos**

Cristhian Rubén Seiler

**Gobernar por objetivos.**

**La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública**

Álvaro Mejía, André Uribe, Fabrizio Florentino, Rafael Vásquez, Julio Moscoso y Juan Acosta

**Factores de riesgo de corrupción y su efecto en la Carretera Interoceánica en Perú**

Rubén Tamboleo García y Rafael Bañón i Martínez

**La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España**

Marta Isabel Canese de Estigarribia, Violeta Prieto Granada, Alberto Brítez, Cecilia María Vuyk Espinola, José Lezcano y Romilio Chamorro

**Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana**

81

**Redacción, administración y suscripciones:**

Revista del CLAD Reforma y Democracia  
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)  
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6 - Casa CLAD - Los Chorros - Caracas 1071  
Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A  
Venezuela  
Tel.: (58-212) 2709211  
Fax: (58-212) 2709214  
e-mail: [cedai@clad.org](mailto:cedai@clad.org)  
<https://clad.org>

**Diagramación y Autoedición:**

Jennifer Huizi

**Apoyo a la Supervisión Editorial:**

Maigualida Torres

**Diseño de portada:** Pedro Quintero. Temática AG

Impreso en Venezuela por Arte-tip, C.A.

Copyright © Centro Latinoamericano de Administración  
para el Desarrollo (CLAD), 2021

ISSN: 1315-2378

Depósito Legal: pp199402DC2290

**Registrada en los índices siguientes:**

CLASE (Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades)  
EBSCO Information Services: Political Science Complete  
Elsevier Abstract and Indexing Bibliographic Database SCOPUS  
HAPI (Hispanic American Periodicals Index)  
HELA (Catálogo en línea de la Hemeroteca Latinoamericana)  
ISI Journal Citation Reports / Social Sciences Edition  
LATINDEX (Directorio del Sistema Regional de Información en Línea  
para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal)  
REDALYC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe,  
España y Portugal)  
Social Sciences Citation Index  
Social Scisearch  
Ulrich's Periodicals Directory  
Web of Science

Los organismos internacionales, bibliotecas y sistemas de información  
nacionales que indizan la Revista figuran en la sección "Registrada en".

El CLAD no autoriza la reproducción de los artículos incluidos  
en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, salvo un año  
después de su edición y bajo solicitud expresa.

Revista del  
**CLAD**

# Reforma y Democracia

Nº 81  
Noviembre 2021

Reforma y Democracia es una publicación cuatrimestral **arbitrada** bajo la modalidad de dobles ciegos, que está dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública y en las políticas públicas en los países de Iberoamérica.

La revista está dirigida a autoridades gubernamentales, académicos, funcionarios internacionales, investigadores, estudiantes y consultores especializados, así como a cualquier persona interesada en los temas vinculados al sector público.

La Secretaría General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) prepara la revista. Sin embargo, las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CLAD.

## **Consejo de Redacción**

**José Alberto Bonifacio**

Coordinador Editorial de la Revista del CLAD

**Francisco Javier Velázquez López**

Secretario General del CLAD

**Maigualida Torres**

Coordinadora de Proyectos

**Nadia Goncalves**

Oficial de Proyectos

## **Consejo Científico del CLAD**

**Luis Aguilar.** Director Fundador del Instituto de Investigación en Política Pública y Gobierno de la Universidad de Guadalajara y Coordinador de la Red de Políticas Públicas de esta Universidad en México.

**Manuel Arenilla Sáez.** Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid. Ha sido Director del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) de España.

**Alberto Enríquez Villacorta.** Ha sido Subsecretario Técnico y de Planificación de la Presidencia de la República de El Salvador y Representante Alterno ante el Consejo Directivo del CLAD. Dirige una maestría en una universidad de este país.

**Julio César Fernández Toro.** Catedrático y Profesor de Derecho Público y de Gobierno en la Universidad Central de Venezuela (UCV). Fue Secretario General del CLAD durante más de diez años.

**Fernando Filgueiras.** Profesor asociado de la Escuela de Ciencias Sociales de la Universidad Federal de Goiás. Fue Director de Investigación y Posgrado de la Escuela Nacional de Administración Pública (ENAP) de Brasil.

**Pedro Medellín.** Profesor de la Universidad de Bogotá. Fue Director de la Escuela Superior de Administración Pública (ESAP) de Colombia.

**Julio Nabais.** Ha sido Director del área de Gobernanza en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Ha sido representante del Gobierno de Portugal ante el CLAD.

**Oscar Oszlak.** Director del Área de Políticas y Gestión Pública del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES) en Argentina.

**Regina Pacheco.** Coordinadora de la Maestría Profesional en Gestión y Políticas Públicas de la Escola de Administração de Empresas de la Fundação Getulio Vargas en São Paulo, Brasil.

**Carles Ramió.** Investigador y Catedrático de Ciencia Política y de la Administración en la Universitat Pompeu Fabra en Barcelona, España.

**Manuel Villoria.** Catedrático de Ciencia Política en la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid, en España, donde dirige el Observatorio en Buena Gobernanza.

# Reforma y Democracia

## SUMARIO

Mauricio García Moreno	5
<b>Evaluaciones que mejoran el desempeño de las intervenciones públicas en América Latina y el Caribe</b>	
Josep Pont Vidal	43
<b>Organizaciones en tiempos de incertidumbre: de la seguridad a la contingencia</b>	
Nicolás López-Huenante, Jorge Gamonal Aravena, Gloria Tralma González, Miguel Ángel Morales Segura y Daniel Burgos-Bravo	75
<b>Análisis comparado de la carrera funcionaria: situación actual del personal no académico de universidades</b>	
Carolina Cuevas Gutiérrez, Bastián González-Bustamante, Magdalena Calderón-Orellana y Diego Barría Traverso	105
<b>Motivación de servicio público en los funcionarios públicos chilenos</b>	
Cristhian Rubén Seiler	139
<b>Gobernar por objetivos. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública</b>	
Álvaro Mejía, André Uribe, Fabrizio Florentino, Rafael Vásquez, Julio Moscoso y Juan Acosta	173
<b>Factores de riesgo de corrupción y su efecto en la Carretera Interoceánica en Perú</b>	
Rubén Tamboleo García y Rafael Bañón i Martínez	211
<b>La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España</b>	
Marta Isabel Canese de Estigarribia, Violeta Prieto Granada, Alberto Brítez, Cecilia María Vuyk Espínola, José Lezcano y Romilio Chamorro	251
<b>Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana</b>	
XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública	279



# **Evaluaciones que mejoran el desempeño de las intervenciones públicas en América Latina y el Caribe**

**Mauricio García Moreno**

### **Mauricio García Moreno**

Consultor independiente. Licenciado en Antropología y máster en Administración de Empresas. Tiene amplia experiencia en las áreas de investigación social, diseño y análisis de políticas públicas, desarrollo institucional, seguimiento y evaluación. Ha abordado distintas dimensiones de las intervenciones para el desarrollo: estudios de la problemática social e institucional, estudio y diseño de marcos normativos e institucionales para crear valor público, seguimiento y evaluación de programas y proyectos, capacitación y gestión del conocimiento. Desde hace diez años su trabajo se enfoca en el desarrollo de intervenciones e instrumentos que mejoren la capacidad de las instituciones nacionales y subnacionales para implementar una gestión orientada a resultados, con énfasis en las áreas de presupuesto basado en el desempeño, seguimiento y evaluación. Sus trabajos en este campo fueron publicados por el Banco Interamericano de Desarrollo, donde fue consultor senior. Actualmente se desempeña como consultor internacional independiente.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
E-mail: [maurgarm@gmail.com](mailto:maurgarm@gmail.com)



## **Evaluaciones que mejoran el desempeño de las intervenciones públicas en América Latina y el Caribe**

*Este artículo analiza las características de las evaluaciones rápidas, un tipo particular de evaluación de las intervenciones públicas que se ha difundido en la última década en varios países de América Latina. En la mayoría de casos, estas evaluaciones forman parte de las reformas impulsadas por los entes rectores del presupuesto nacional y están encaminadas a mejorar la eficacia y eficiencia del sector público. El artículo examina el proceso de gestión de las evaluaciones rápidas -que comprende la selección de las intervenciones que se examinarán, la ejecución de las evaluaciones, y el uso de los resultados- en Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Finalmente, ofrece recomendaciones para mejorar la efectividad de estos instrumentos.*

**Palabras clave:** Evaluación; Gestión Pública; Presupuesto; Rendimiento; Mejoramiento del Rendimiento; Gestión por Resultados; América Latina; Caribe; Chile; Colombia; México; Paraguay; Perú; Uruguay

### **Evaluations that Improve the Performance of Public Interventions in Latin America and the Caribbean**

*This paper analyzes the characteristics of rapid evaluations, a particular type of evaluation of public interventions that has become widespread in the last decade in several Latin American countries. In most cases, these evaluations are part of the reforms promoted by the national budget governing bodies and aimed at improving the effectiveness and efficiency of the public sector. The article examines the management process of rapid assessments -which includes the selection of interventions to be examined, the execution of the assessments, and the use of the results- in Chile, Colombia, Mexico, Paraguay, Peru, and Uruguay. Finally, it offers recommendations to improve the effectiveness of these tools.*

**Key words:** Evaluation; Public Management; Budget; Performance; Performance Improvement; Management by Results; Latin America; Caribbean; Chile; Colombia; Mexico; Paraguay; Peru; Uruguay

---

Recibido: 26-07-2021 y 27-10-2021 (segunda versión) Aceptado: 27-10-2021.

## **Introducción**

**F**ortalecer la capacidad para evaluar la acción de las intervenciones públicas<sup>1</sup> es parte de la agenda de todas las reformas conducentes a mejorar la administración gubernamental. Las iniciativas que procuran mejorar la gestión del desempeño, implementar un presupuesto por resultados o crear unidades que impulsen las prioridades fijadas por el gobierno, requieren de un modo u otro evaluar las acciones que las instituciones realizan para satisfacer las demandas de los ciudadanos o para cumplir las promesas de los gobernantes. De la misma manera, los propósitos de mejorar los servicios públicos o lograr más transparencia en la gestión del Estado son alcanzables solo en la medida en que sea posible evaluar el desempeño de las políticas, organizaciones y programas.

A pesar de su centralidad, la capacidad de evaluar las intervenciones públicas es una de las asignaturas pendientes de la mayoría de los países de América Latina y el Caribe (ALC). Solo pocos realizan acciones sistemáticas y perseveran en el afán de dotarse de capacidades que les permitan valorar la pertinencia, eficacia, eficiencia, calidad y sostenibilidad de las acciones que los gobiernos llevan a cabo para mejorar la vida de los ciudadanos (García Moreno, Kaufmann y Sanginés, 2015; CEPAL, 2018; Pérez Yarahuán y Maldonado, 2015).

La adopción generalizada durante este siglo de indicadores de desempeño para hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto y/o a los planes de gobierno, por lo general no se ha complementado con iniciativas vigorosas que fomenten la evaluación de las intervenciones públicas, lo que limita seriamente la utilidad de esos indicadores, ya que por sí solos son insuficientes para dar cuenta de qué funciona en una intervención pública, cómo opera, qué efectos produce y por qué. Esto debido, entre otras razones, a que el desempeño es el resultado de múltiples variables que solamente un estudio evaluativo puede sopesar adecuadamente.

Algunos países de la región, inspirados en el ejemplo de la Dirección de Presupuestos de Chile (DIPRES) primero y del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL) de México después, han dado pasos hacia la construcción de sistemas de evaluación que paulatinamente se han instalado como mecanismos útiles para mejorar la gestión pública. Colombia lleva más de una década aplicando sistemáticamente distintos tipos de evaluaciones a las intervenciones consignadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

Perú y, más recientemente, Paraguay y Uruguay también están empeñados en realizar evaluaciones de sus intervenciones públicas con el propósito no solamente de rendir cuentas, sino también de mejorar su efectividad. En todos los casos, el fortalecimiento de la capacidad institucional para evaluar tuvo lugar al amparo de iniciativas orientadas a implementar la gestión para resultados o el presupuesto por resultados<sup>2</sup>.

Aunque incipiente, esta corriente que busca fortalecer la evaluación es significativa por dos razones: 1) tiene un carácter marcadamente institucional y sistemático, porque incluye la evaluación en el ciclo de las políticas públicas o del presupuesto y asigna a una entidad de alta jerarquía la responsabilidad de gestionarla; y 2) los estudios de evaluación no son considerados como un medio de rendición de cuentas solamente, sino también como mecanismo para mejorar la gestión de las intervenciones públicas y la toma de decisiones.

Los países que han incorporado la evaluación de esta manera, también adoptaron las evaluaciones rápidas de las intervenciones públicas (ERIP) como su principal instrumento de estudio. Este tipo de evaluación tiene la virtud de resolver dos inconvenientes que las evaluaciones de otro tipo -como las de impacto, las de costo-eficiencia o costo-beneficio- presentan: el costo y el tiempo de ejecución. En efecto, las ERIP se realizan en lapsos cortos (entre cuatro y ocho meses), a costos bajos (menos de 80.000 dólares), y usando la información que ya tienen los programas: indicadores de desempeño, información contable, registros administrativos, etc. Además, se ajustan al ciclo anual del presupuesto y, por lo tanto, la información que producen puede usarse durante las etapas de formulación y discusión.

El objetivo de este estudio es analizar las características de las ERIP que se realizan en ALC -como parte de los esfuerzos sistemáticos que los gobiernos llevan a cabo para mejorar el desempeño de sus intervenciones- con el propósito de identificar los elementos que deben tomarse en cuenta para aplicarlas o para optimizar su funcionamiento en aquellos países que ya las emplean. Los estudios publicados sobre la materia y los documentos oficiales existentes (normas, metodologías, informes) se usaron como fuentes de información. El texto está organizado en cuatro secciones. La primera es una introducción al tema y destaca la importancia de la evaluación para la gestión de las políticas públicas. La segunda presenta las características de las

Las evaluaciones rápidas surgieron como respuesta a la necesidad de los gestores y supervisores de los programas y políticas públicas de abreviar el proceso de investigación y reducir el costo de las evaluaciones tradicionales.

ERIP que se llevan a cabo en seis países de ALC que actualmente realizan este tipo de evaluación de manera sistemática y centralizada: Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. La tercera sección analiza el proceso de gestión de las ERIP, que empieza con la selección de las intervenciones públicas, pasa por la preparación y ejecución de los estudios de evaluación, y termina con el uso de los resultados que arrojan las evaluaciones. La cuarta sección brinda sugerencias a los países que realizan ERIP para mejorar su gestión y uso; también ofrece recomendaciones a los países que aún no las llevan a cabo y que están interesados en hacerlo.

### **1. Las ERIP y su aplicación en América Latina y el Caribe**

Las evaluaciones rápidas surgieron como respuesta a la necesidad de los gestores y supervisores de los programas y políticas públicas de abreviar el proceso de investigación y reducir el costo de las evaluaciones tradicionales, que se enfocaban en identificar los efectos de las intervenciones públicas mediante procedimientos experimentales (Anker ...[et al], 1993). Las evaluaciones que se realizaban hasta los años setenta en los Estados Unidos, por ejemplo, demandaban varios años de trabajo y consumían una gran cantidad de recursos (Weiss, 1998). En muchos casos, esto dificultaba el uso de los hallazgos para planificar, asignar recursos y corregir la gestión de los programas evaluados, porque los resultados de los estudios no estaban disponibles oportunamente.

A partir de la década de los ochenta, varias organizaciones empezaron a ensayar métodos de evaluación más rápidos. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) desarrolló un método para evaluar la efectividad de sus acciones de respuesta a las emergencias humanitarias (*Real Time Evaluations*). La Organización Mundial de la Salud creó un método para examinar la calidad de los servicios de salud, identificar problemas operativos y proveer información a los administradores para que tomen medidas correctivas (*Rapid Evaluation Method*). Varias organizaciones y expertos vinculados a programas de desarrollo rural crearon la metodología *Evaluación Rural Participativa*, que sigue siendo un método muy difundido para evaluar intervenciones en agricultura, medio ambiente y reducción de la pobreza (McNall y Foster-Fishman, 2007).

### **¿Qué distingue a las evaluaciones rápidas de otras evaluaciones?**

Hargreaves (2014) propone que aunque los métodos de evaluación rápida son heterogéneos en cuanto a su objetivo y complejidad, existen tres principios que los homogeneizan: 1) buscan un equilibrio entre el análisis de los productos y de los resultados; 2) no son instrumentos de medición o diagnóstico únicamente, sino parte del proceso de gestión; y 3) promueven que la información que se recolecta y analiza sea usada como un catalizador del cambio continuo.

Por otro lado, McNall y Foster-Fishman (2007) sostienen que las evaluaciones rápidas comparten las siguientes características. Desde el punto de vista del método, usan diversas técnicas de recolección de información, aplican métodos cuantitativos y cualitativos, y usan datos que los programas ya tienen. Desde el punto de vista del proceso, generalmente incluyen la participación de la población, involucran de distintas formas a los miembros del equipo del programa evaluado, y se realizan de manera continua en un ciclo conformado por la recolección, el análisis y el uso de la información.

El desarrollo de la informática y, específicamente, la creación de sistemas de información para la gestión (*Management Information Systems*) y de sistemas integrados de información financiera han contribuido a fortalecer y ampliar el uso de las evaluaciones rápidas, en la medida en que proporcionan registros administrativos abundantes sobre los insumos, procesos y productos de los programas y organizaciones. Además, los sistemas informáticos actuales permiten procesar y analizar la información con gran rapidez y de forma descentralizada. Anteriormente, la clasificación y/o el procesamiento de esos datos consumía mucho tiempo y formaba parte del proceso evaluativo.

La institucionalización de las ERIP para el estudio sistemático de las intervenciones públicas tuvo uno de sus hitos mundiales en la implementación del *Program Assessment Rating Tool* (PART) entre 2003 y 2008 por parte del gobierno de los Estados Unidos. La entidad a cargo de esta tarea fue la *Office of Management and Budget* (OMB), dependiente de la presidencia, y usó el PART para examinar más de mil programas que emplearon el 98% de los recursos del presupuesto del gobierno federal en un lapso de 5 años (Moynihan, 2013). El instrumento contenía entre 25 y 30 preguntas divididas en cuatro categorías: propósito y diseño del programa, planificación estratégica, gestión del programa y resultados del programa. Sobre la base de las respuestas, la OMB

Las ERIP que se llevan a cabo en ALC tienen dos propósitos bien definidos: 1) mejorar el diseño, calidad, eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas; y 2) informar a los actores que intervienen en el ciclo presupuestario acerca del desempeño de las intervenciones públicas.

clasificaba a los programas en efectivos, moderadamente efectivos, adecuados o inefectivos. El PART fue un referente importante para ALC, las ERIP desarrolladas en Colombia y México se inspiraron en parte en el modelo creado por la OMB (CONEVAL, 2015; DNP, 2010).

### **Características de las ERIP que se realizan en ALC**

Las ERIP que se llevan a cabo en ALC tienen dos propósitos bien definidos: 1) mejorar el diseño, calidad, eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas; y 2) informar a los actores que intervienen en el ciclo presupuestario acerca del desempeño de las intervenciones públicas. El segundo objetivo está presente solamente en aquellos países cuyo sistema de evaluación es parte de la implementación del presupuesto por resultados.

Los productos que generan las ERIP son tres: 1) el informe de los estudios de evaluación, 2) el diálogo técnico sobre el desempeño que mantienen los actores involucrados en las intervenciones públicas que se evalúan, y 3) el plan de acción que la entidad ejecutora de la intervención pública acuerda con el ente rector de las evaluaciones como consecuencia del análisis de los hallazgos y recomendaciones de los evaluadores.

Para lograr los objetivos señalados, los organismos encargados de las evaluaciones han establecido normas, procedimientos e instrumentos que son propias de las ERIP y que las diferencian de otros tipos de evaluación. A continuación, se analizan las características de las ERIP que se enuncian de manera resumida en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Principales características de las ERIP**

Ámbito	Características
Marco legal	Normas que establecen con detalle el rol y las características de los sistemas de seguimiento y evaluación en la implementación de la gestión para resultados y/o el presupuesto basado en el desempeño.
Gestión	Centralizada en el ente rector de planificación o presupuesto.
Objeto de análisis	Programas, subprogramas e instituciones.
Programación	Plan anual.
Metodología	Estandarizada en guías, manuales o términos de referencia.

**Tabla 1 (continuación)**  
**Principales características de las ERIP**

Ámbito	Características
Duración	Entre 4 y 8 meses.
Análisis de la cadena de valor	Diseño, implementación y resultados inmediatos.
Fuentes de información	Indicadores de desempeño, registros administrativos, entrevistas.
Ejecutor de la evaluación	Evaluador independiente.

Fuente: elaboración propia.

*Marco legal:* las ERIP se ejecutan para cumplir disposiciones legales que regulan detalladamente el proceso de evaluación. Estas disposiciones forman parte de normas más amplias que estipulan que la gestión pública debe estar orientada al logro de resultados. El marco legal establece una institución rectora o responsable del sistema de evaluación.

*Gestión de las evaluaciones:* la gestión de las ERIP es centralizada. Esto significa que la entidad que toma las decisiones clave de la evaluación -qué, cómo y cuándo evaluar- es distinta a la que ejecuta la intervención pública. Por lo general, esa entidad es el ente rector del presupuesto o de la planificación que, además, se encarga de la contratación de las evaluaciones.

*Objeto de análisis:* las ERIP analizan proyectos, subproyectos, programas o componentes de programas, que aquí se denominan con el término genérico de intervenciones públicas. También analizan el desempeño de toda una organización. Las ERIP no evalúan políticas públicas.

*Programación:* las ERIP se programan mediante un plan anual en el que se coordinan el proceso de ejecución de las evaluaciones (diseño, ejecución, informe, compromisos de mejora) con el ciclo presupuestario (programación, formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación). Se considera que la coordinación entre esos dos procesos es necesaria para asegurar el uso de los informes de evaluación en el ciclo presupuestario.

*Metodología:* las ERIP usan metodologías estandarizadas en guías, manuales o términos de referencia con el propósito de homogeneizar los procesos de evaluación. El grado de detalle de las metodologías varía de país a país y va desde un listado de variables

que los evaluadores deben considerar para su ejercicio hasta un instrumento estructurado mediante preguntas cerradas.

*Duración:* la duración de las evaluaciones varía entre cuatro y ocho meses. Este es uno de los elementos clave de este tipo de evaluación que condiciona otras características como las fuentes de información y los criterios de evaluación que se aplican.

*Análisis de la cadena de valor:* las ERIP analizan fundamentalmente el diseño y la implementación (insumos, procesos y productos) de las intervenciones públicas, aunque algunas incluyen el análisis de los resultados inmediatos (efectos del uso de los bienes y servicios en los ciudadanos). Las ERIP no tienen el objetivo de evaluar el impacto de las intervenciones públicas ni de pronunciarse sobre las causas y atribución de los resultados medios y finales.

*Fuentes de información:* la principal fuente de información de las ERIP son los indicadores de desempeño y los registros administrativos de las intervenciones públicas que se evalúan. Algunas evaluaciones complementan esta información con entrevistas a informantes calificados y/o con encuestas.

*Ejecutor de la evaluación:* por lo general los ejecutores de los estudios de evaluación son evaluadores independientes contratados mediante concurso público, aunque en algunos casos también participan funcionarios de la entidad rectora de las evaluaciones o de la que ejecuta la intervención.

### ***Países de ALC que ejecutan ERIP***

Los países de ALC que realizan sistemáticamente ERIP son: Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Para ello han creado sistemas de evaluación compuestos por normas, metodologías e instrumentos que funcionan con recursos financieros y humanos en un marco institucional ligado a las funciones de planificación y/o presupuesto nacional (Tabla 2). La mayoría de estos países realizan diversos tipos de evaluaciones, generalmente ERIP y evaluaciones de impacto.

En la lista no constan Brasil ni Costa Rica, países que según varios estudios tienen capacidades institucionales de evaluación superiores al promedio de ALC (García Moreno y Feinstein, 2015; Pérez Yarahuán y Maldonado, 2015). En Brasil, los ministerios sectoriales -especialmente el Ministerio de Desarrollo Social- realizan evaluaciones de distinto tipo a los programas sociales, pero estas no cumplen con los criterios sobre el marco legal, la gestión y la programación



enunciados anteriormente. Lo mismo ocurre en Costa Rica, aunque el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN) tiene experiencia en la gestión de evaluaciones, su sistema de evaluación se basa en el diseño descentralizado y *ad hoc* de términos de referencia y no en formatos estandarizados que se gestionan centralmente (MIDEPLAN, 2012 y 2017).

**Tabla 2**  
**Ente rector y marco legal de las ERIP**

País	Ente Rector	Marco legal <sup>3</sup>
Chile	Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	2003. Decreto 1.177. Reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de programas establecido en el Artículo 52 del Decreto Ley 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado.
Colombia	Planificación (Departamento Nacional de Planeación)	2014. Decreto 1.290 por el cual se reglamenta el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA).
México	Órgano independiente (Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social)	2007. Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal.
Paraguay	Presupuesto (Ministerio de Hacienda)	2017. Decreto 6.715/2017, Guía de Normas y Procesos de Ejecución de la Ley 5.554/2016 Vigente para el Ejercicio Fiscal 2017. Anexo A.
Perú	Presupuesto (Ministerio de Economía y Finanzas)	2008. Directiva 009-2008-EF/76.01 para las evaluaciones independientes en el Sistema Nacional de Presupuesto Público en el marco del Presupuesto por Resultados (modificada por la Resolución Directoral 023-2012-EF/50.01).
Uruguay	Planificación (Oficina de Planeamiento y Presupuesto de la República)	2011. Ley 16.736 modificada por la Ley 18.996 de 2011.

Fuente: elaboración propia.

### **Clasificación de las ERIP**

Se ha clasificado a las ERIP que se realizan en ALC de acuerdo a tres criterios: objeto de la evaluación, unidad de análisis y tipo de instrumento (Tabla 3).

#### *Objeto de la evaluación*

El objeto de la evaluación es el elemento de la cadena de valor cuyo desempeño se examina: diseño, procesos, productos y resultados. De acuerdo con este criterio las evaluaciones se clasifican en dos tipos: aquellas que incluyen los cuatro elementos y aquellas que incluyen solamente algunos de ellos. Un ejemplo de las primeras son las *Evaluaciones de Programas Gubernamentales* de Chile y las *Evaluaciones de Consistencia y Resultados* de México. Un ejemplo de las segundas son las *Evaluaciones de Procesos de México*. De los 17 instrumentos de evaluación analizados, 6 corresponden al primer tipo y 11 al segundo.

La mayoría de países empezaron sus sistemas de evaluación con evaluaciones del primer tipo y, posteriormente, algunos han ido creando instrumentos con un enfoque menos abarcador y más desagregado, como se observa en Colombia y Paraguay. El Ministerio de Economía y Finanzas (MEF) de Perú anunció en 2018 que dividiría las *Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal* (EDEP) en evaluaciones de diseño y de procesos<sup>4</sup>. En Paraguay, las razones de este cambio fueron tres: 1) enfocar los ejercicios evaluativos en los aspectos que el Ministerio de Hacienda considera más relevantes en cada uno de los programas presupuestarios; 2) no desperdiciar esfuerzos en evaluar resultados en programas que no tienen información adecuada; y 3) reforzar la evaluación del diseño de los programas en miras a consolidar la base programática del presupuesto por resultados. Por otro lado, un estudio comisionado por el MEF de Perú sobre las EDEP (Baanante y Gracia, 2015) encontró que una de sus debilidades era la inflexibilidad del instrumento, poco adaptable a la variedad de características y circunstancias de las intervenciones públicas. El estudio sugirió mantener la estandarización del formato, pero introducir elementos que permitan que las evaluaciones se ajusten mejor a su objeto de evaluación.

Chile, por otro lado, se ha mantenido fiel al enfoque abarcador de sus evaluaciones. La evaluación realizada en 2005 (Banco Mundial, 2005) a las *Evaluaciones de Programas Gubernamentales* (EPG) y otros análisis posteriores (DIPRES, 2016) encontraron que

**La ventaja de las evaluaciones enfocadas en alguno de los elementos de la cadena de valor (Colombia, México y Paraguay) es que permiten a los entes que evalúan adaptar con más facilidad sus instrumentos a las características y necesidades de las intervenciones públicas.**

el enfoque amplio de las EPG -basado en el marco lógico- es útil para los propósitos del ente evaluador. Incluso la última metodología de evaluación creada por la DIPRES, que se aplica desde 2014 (Evaluación Focalizada de Ámbito -EFA), incluye varias dimensiones: diseño, implementación y costos.

La ventaja de las evaluaciones enfocadas en alguno de los elementos de la cadena de valor (Colombia, México y Paraguay) es que permiten a los entes que evalúan adaptar con más facilidad sus instrumentos a las características y necesidades de las intervenciones públicas. Así, por ejemplo, es posible que el Ministerio de Hacienda esté interesado en evaluar el diseño de un programa, pero no sus resultados, porque no existen datos confiables para analizarlos ni tampoco recursos para recopilarlos.

#### *Unidad de análisis*

Respecto a la unidad de análisis, las evaluaciones se clasifican en dos tipos: las que analizan programas e intervenciones públicas y las que analizan organizaciones. El primer tipo es el más difundido, 15 de los 17 instrumentos tienen ese enfoque. Solamente Chile y Colombia realizan evaluaciones a organizaciones. En ambos países se examina la capacidad institucional para usar los recursos a su disposición, coordinar su acción con otras entidades, y cumplir los objetivos trazados por las políticas públicas. En los países que aplican una estructura programática al presupuesto, la unidad de análisis de las evaluaciones es el programa presupuestario. La evaluación de organizaciones requiere un grado de madurez mayor respecto a la capacidad institucional y autoridad de los entes evaluadores, los sistemas de información de los registros administrativos, la información estadística, la gestión de las políticas públicas, entre otros aspectos.

#### *Tipos de instrumentos de evaluación*

Respecto al tipo de instrumento que usan las ERIP, se sigue la clasificación sugerida por Feinstein (2016): 1) evaluaciones basadas en un cuestionario con preguntas sobre las áreas del desempeño; 2) evaluaciones guiadas por un marco general sobre las áreas de desempeño; y 3) evaluaciones que combinan los dos modelos anteriores.

El tipo de instrumento más extendido es el cuestionario (8 de los 17 instrumentos lo usan), seguido por el marco general (5) y el modelo mixto (4). La ventaja del cuestionario sobre los otros tipos es que disminuye la complejidad de la gestión de las evaluaciones

en actividades tales como el diseño de los términos de referencia y la revisión de los informes. Además, en el caso de las evaluaciones de México y Paraguay, permite elaborar una matriz cuantitativa que resume la información cualitativa.

Las EPG de Chile son un caso interesante de modelo mixto, porque parten de un marco general que se complementa con pautas detalladas para la elaboración del informe de evaluación (DIPRES, s.f.) y con documentos técnicos que precisan los conceptos e instrumentos que deben utilizarse (DIPRES, 2015 y 2007).

En general, se observa que los instrumentos de todos los países proporcionan a los evaluadores instrucciones precisas de lo que deben evaluar y la forma de hacerlo, dejando poco margen al arbitrio, no solo de los evaluadores, sino también de quienes elaboran los términos de referencia.

**Tabla 3**  
**Características de los instrumentos de evaluación**

País	Nombre del instrumento	Año de inicio	Objeto de evaluación	Unidad de análisis	Tipo de instrumento
Chile	Evaluaciones de Programas Gubernamentales	1997	DI / PC / PD / RE	PRG	MX
	Evaluación del Gasto Institucional	2002	DI / PD / RE	INS	GE
	Evaluación Focalizada de Ámbito	2014	DI / PC / PD	PRG	MX
Colombia	Evaluación Ejecutiva <sup>5</sup>	2006	DI / PC / PD / RE	PRG	CU
	Evaluación de Operaciones	2012	DI / PC / PD	PRG	GE
	Evaluación de Resultados	2012	PD / RE	PRG	GE
	Evaluación Institucional	2012	DI / PC	INS	GE
México	Evaluación de Diseño	2007	DI	PRG	CU
	Evaluación de Consistencia y Resultados	2007	DI / PC / PD / RE	PRG	CU
	Evaluación Específica de Desempeño	2009	PD / RE	PGR	CU
	Evaluación de Procesos	2009	PC	PRG	CU

**Tabla 3 (continuación)**  
**Características de los instrumentos de evaluación**

Paraguay	Evaluación de Diseño y Gestión <sup>6</sup>	2011	DI / PC / PD / RE	PRG	MX
	Evaluación de Eficiencia <sup>7</sup>	2011	PC / PD	PRG	GE
	Evaluación de Diseño	2018	DI	PRG	CU
	Evaluación de Implementación	2018	PC / PD	PRG	CU
	Evaluación de Desempeño	2018	RE	PRG	CU
Perú	Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal	2008	DI / PC / PD / RE	PRG	MX
Uruguay	Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño	2011	DI / PC / PD / RE	PRG	CU
Leyenda	<b>Objeto de evaluación:</b> DI = diseño, PC = proceso, PD = producto, RE = resultado				
	<b>Unidad de análisis:</b> PRG = programa o intervención pública, INS = institución				
	<b>Modelo:</b> CU = cuestionario, MX = mixto, GE = general				

Fuente: elaboración propia.

**Existen limitantes para valorar adecuadamente la cobertura de las ERIP, puesto que la información que proporcionan las entidades rectoras es incompleta e insuficiente.**

### **Cobertura de las ERIP**

Existen limitantes para valorar adecuadamente la cobertura de las ERIP, puesto que la información que proporcionan las entidades rectoras es incompleta e insuficiente. Por lo general, estas solamente ofrecen repositorios con los informes de las evaluaciones y cuadros estadísticos con el número de estudios realizados anualmente. Solo la DIPRES ha producido recientemente una metodología para medir la cobertura, es decir, “las evaluaciones de programas e instituciones que se han realizado en un determinado periodo de tiempo en relación con el total de programas e instituciones evaluables en el mismo periodo” (Darville, Díaz y Leiva, 2017: 16). De todas maneras, los datos que se presentan a continuación sobre el volumen de evaluaciones realizadas en cada país, proporcionan una idea acerca de la importancia de las ERIP en el conjunto de evaluaciones. Claramente, las ERIP son el tipo de evaluación que se realiza con más frecuencia.

### *Chile*

La DIPRES realiza cinco tipos de evaluaciones: Evaluaciones de Programas Gubernamentales (EPG), Evaluación del Gasto Institucional (EGI), Evaluación Focalizada de Ámbito (EFA), Evaluación de Programas Nuevos (EPN) y Evaluaciones de Impacto (EI). Las tres primeras son de tipo ERIP. Entre los años 1997 y 2017 la DIPRES evaluó 583 programas. El 76,5% de ellos fueron ERIP, el 21,3% EI y el 2,2% EPN. La EPG es el tipo de estudio que más se realiza: 65,9% del total. La DIPRES ha evaluado anualmente un promedio de 4,9% del presupuesto en el periodo 1999-2017. Los programas u organizaciones que alguna vez han sido parte de un proceso evaluativo corresponden al 56% del presupuesto evaluable de 2017 (Darville, Díaz y Leiva, 2017)<sup>8</sup>.

### *Colombia*

El primer tipo de ERIP que ejecutó Colombia fue la llamada *Evaluación Ejecutiva* que se implementó entre 2007 y 2011. Actualmente el Sistema Nacional de Evaluación de Gestión y Resultados (SINERGIA) ejecuta cuatro tipos de evaluaciones: Evaluación de Operaciones, Evaluación de Resultados, Evaluación Institucional -que son ERIP- y Evaluación de Impacto. De las 255 evaluaciones efectuadas entre 2001 y 2017, el 61% fueron ERIP y más de la mitad de ellas (56%) evaluaciones de resultados<sup>9</sup>.

### *México*

México es el único país de ALC con un ente autónomo como órgano rector de las evaluaciones de los programas que ejecutan las entidades del sector social y no la entidad a cargo de la planificación o del presupuesto<sup>10</sup>. Entre 2007 y 2015 el CONEVAL realizó 1.763 evaluaciones de 10 tipos distintos. El 73,7% fueron ERIP e incluyen: Evaluación de Consistencia y Resultados, Evaluaciones Específicas de Desempeño, Evaluaciones de Procesos y Evaluaciones de Diseño. La mayoría de ERIP son Evaluaciones Específicas de Desempeño (54%) y Evaluaciones de Consistencia y Resultados (28,5%) (CONEVAL, 2015). Además, entre 2007 y 2019 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) administró 411 evaluaciones de las cuales el 95% fueron ERIP<sup>11</sup>.

### *Paraguay*

Entre 2011 y 2017 el Ministerio de Hacienda realizó 34 evaluaciones de dos tipos: 28 Evaluaciones de Diseño y Gestión y 6 Evaluaciones

de Eficiencia. En 2018 reorganizó el sistema de evaluación y actualmente realiza tres tipos de ERIP que son complementarias entre sí: Evaluación de Diseño, Evaluación de Implementación y Evaluación de Desempeño.

### *Perú*

En 2007 Perú inició la ejecución de Evaluaciones de Desempeño y Ejecución Presupuestal (EDEP), que corresponden al tipo ERIP, y Evaluaciones de Impacto de Presupuesto (EIP) (MEF, 2008). Entre 2008 y 2017 el Ministerio de Economía y Finanzas llevó a cabo 71 evaluaciones, 61 (85%) son EDEP y 10 son EIP (15%)<sup>12</sup>. Entre 2015 y 2018 el porcentaje de presupuesto público evaluado con las EDEP y las EIP fue de 26,54% (MEF, 2018).

### *Uruguay*

Entre 2012 y 2017 la Dirección de Gestión y Evaluación del Estado (AGEV) ejecutó 27 Evaluaciones de Diseño, Implementación y Desempeño (DID), que corresponde al tipo ERIP, y una evaluación de impacto<sup>13</sup>.

## **2. Ciclo de gestión de las ERIP**

Aunque el ciclo de ejecución de las ERIP varía entre los países, en todos los casos se observan tres fases: 1) selección de las intervenciones públicas que se evaluarán, 2) preparación y ejecución de los estudios de evaluación, y 3) uso y difusión de los resultados de las evaluaciones. Además, en general el ciclo de ejecución de las ERIP se ajusta al ciclo presupuestario cuyas etapas son: programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación. Este vínculo es una de las características más importantes de las ERIP que se aplican como uno más de los instrumentos del Presupuesto por Resultados. A continuación, se analiza cada una de las etapas del ciclo de ejecución de las ERIP.

### ***Selección de las intervenciones que se evaluarán***

El primer paso en el proceso de ejecución de las ERIP es la selección de las intervenciones públicas que se evaluarán. Este paso generalmente se lleva a cabo el año fiscal anterior a aquel en el que se realizarán los estudios evaluativos y se materializa en un plan o una agenda de evaluaciones que se hace pública. En algunos países la agenda se publica con la ley anual de presupuesto.

En la mayoría de los países la selección de los programas la llevan a cabo el Poder Ejecutivo, la entidad que está a cargo del sistema nacional de evaluación -Ministerio o Secretaría de Hacienda y/o Planificación- y se cuenta con la participación de las entidades que ejecutan los programas. El grado en que las últimas intervienen es variable: en Colombia y Perú no se consulta a los ejecutores, mientras que en México la selección de las intervenciones públicas la realizan coordinadamente el CONEVAL y la SHCP. Las dos entidades cumplen distintas funciones en el sistema nacional de seguimiento y evaluación y ambas administran la ejecución de evaluaciones.

En Chile la selección de los programas se realiza mediante un proceso más complejo (Ministerio de Hacienda, 2003). En primer lugar un Comité Interministerial, conformado por el Ministerio Secretaría General de la Presidencia, el Ministerio de Desarrollo Social y el Ministerio de Hacienda (quien lo preside), analiza las necesidades de evaluación y elabora una lista que el Ministerio de Hacienda acuerda con la Comisión Especial Mixta de Presupuesto del Congreso Nacional. La participación del Congreso en esta etapa del proceso evaluador forma parte de los mecanismos de negociación del presupuesto anual entre el Poder Legislativo y Ejecutivo, que se conocen con el nombre de *Protocolos de Acuerdo*. Este mecanismo en muchos casos auxilia de manera efectiva la falta de reglas más formales que regulen la relación entre los dos poderes, no solo en cuanto a la elección de los programas a evaluar, sino también a otros aspectos presupuestarios (Arana Araya, 2013). Por otro lado, algunos estudios señalan que en la práctica la DIPRES elige los programas a evaluar de manera vertical, con escasa participación de los organismos ejecutores de las intervenciones públicas (Arancibia, 2018; Olavarría, 2012).

**Tabla 4**  
**Actores que intervienen en la selección de los programas que se evalúan**

País	Actores
Chile	El Ministerio de Hacienda negocia con el Congreso Nacional la lista de programas a evaluar con base en las demandas que recibe de un Comité Interministerial
Colombia	Departamento Nacional de Planeación
México	Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social
Paraguay	Ministerio de Hacienda
Perú	Ministerio de Economía y Finanzas
Uruguay	Oficina de Planeamiento y Presupuesto

Fuente: elaboración propia.



En la mayoría de los países la lista de programas a evaluar (sean ERIP o de otro tipo) se oficializa en un documento que se denomina plan o agenda anual de evaluaciones. En México este documento contiene, además de la lista, indicaciones sobre el tipo de evaluaciones que se realizarán, los procedimientos que deben usarse, fechas de referencia para las etapas del ciclo de evaluación, entre otros aspectos previamente establecidos en las normas y leyes. En Chile la lista forma parte del Protocolo de Acuerdo entre el Ministerio de Hacienda y el Congreso Nacional sobre la Ley anual de Presupuesto o queda establecida en una resolución del Ministerio de Hacienda.

### ***Preparación y ejecución de las evaluaciones***

Una vez que se han seleccionado las intervenciones públicas que se evaluarán, el siguiente paso es la ejecución de las evaluaciones que generalmente involucra las siguientes actividades: elaboración de los términos de referencia, selección y contratación de los evaluadores, supervisión y realización del estudio de evaluación, y revisión de los informes. La ejecución de las evaluaciones está a cargo de las entidades que administran el sistema nacional de evaluación de cada país, según consta en la Tabla 5.

**Tabla 5**  
**Entidades que administran los sistemas nacionales de evaluación por país**

<b>País</b>	<b>Administradores del sistema nacional de evaluación</b>
Chile	División de Control de la Gestión Pública de la Dirección de Presupuestos del Ministerio de Hacienda.
Colombia	Dirección de Seguimiento y Evaluación de Políticas Públicas del Departamento Nacional de Planeación (DNP).
México	La Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y la Dirección General Adjunta de Evaluación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL).
Paraguay	Coordinación de Monitoreo y Evaluación del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto del Ministerio de Hacienda.
Perú	Dirección de Calidad del Gasto Público de la Dirección General de Presupuesto Público del Ministerio de Economía y Finanzas (MEF).
Uruguay	Dirección de Gestión y Evaluación (AGEV) de la Oficina de Planeamiento y Presupuesto.

Fuente: elaboración propia.

**Aunque las normas establecen que la información sobre el desempeño se usará para promover la eficiencia en la asignación del presupuesto y mejorar la gestión de las intervenciones públicas, en la práctica los países estudiados se han enfocado en este último punto.**

En la mayoría de los casos las entidades que administran las evaluaciones contratan a evaluadores independientes. En México los entes rectores de la evaluación pueden delegar la contratación a las entidades ejecutoras de las intervenciones. El proceso de contratación se realiza de acuerdo a las normas vigentes de contratación pública. En la etapa de ejecución, la participación de las entidades ejecutoras de las intervenciones públicas que se evalúan se limita a proporcionar la información necesaria para el estudio y facilitar las actividades logísticas que se requieran.

### ***El uso de los resultados de las evaluaciones***

La literatura acerca del presupuesto por resultados coincide en señalar que la información sobre el desempeño de las intervenciones públicas sirve para dos propósitos ligados a la calidad del gasto público (Allen y Tomassi, 2001): 1) mejorar la eficiencia en la asignación de recursos, es decir, la capacidad para distribuir los recursos con base en las prioridades del gobierno y la efectividad de los programas; y 2) promover la eficiencia técnica u operativa en el uso de recursos, es decir, la capacidad para implementar programas y prestar servicios al costo más bajo posible con el máximo beneficio. El marco legal que sustenta a las ERIP en los países estudiados también enuncia estos dos propósitos (CONPES y DNP, 2004; MEF, 2008; Ministerio de Hacienda, 2003; CONEVAL, SHCP Y SFP, 2007). Otros usos de la evaluación ligados a la gestión del desempeño, como el aprendizaje institucional, el control de la gestión y la rendición de cuentas (Van Dooren, Bouckaert y Halligan, 2010), aparecen con menos énfasis y frecuencia en las normas nacionales.

Aunque las normas establecen que la información sobre el desempeño se usará para promover la eficiencia en la asignación del presupuesto y mejorar la gestión de las intervenciones públicas, en la práctica los países estudiados se han enfocado en este último punto. Para eso han desarrollado procesos e instrumentos que promueven el uso de las evaluaciones en los procesos de mejora de la gestión de las intervenciones (eficiencia técnica). Solamente Chile ha desarrollado procedimientos para que los actores que participan en el ciclo presupuestario examinen la información sobre el desempeño analizada en las evaluaciones. Además, en ningún país se usa la información sobre el desempeño como elemento determinante en la asignación de los recursos. Esta tendencia se observa no solamente en los países estudiados de América Latina, sino también en

otras regiones e incluso entre los países desarrollados ( Moynihan y Beazley, 2016; Schick, 2014)<sup>14</sup>.

El proceso para usar las evaluaciones con el propósito de mejorar la eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas incluye los siguientes pasos: 1) los evaluadores elaboran recomendaciones basadas en los hallazgos de los estudios; 2) tomando en cuenta las recomendaciones de los evaluadores, el ente rector de las evaluaciones y el organismo ejecutor de la intervención pública acuerdan los cambios que se introducirán para mejorarla y un cronograma para llevarlos a cabo; 3) el ente rector de las evaluaciones y el organismo ejecutor hacen seguimiento a la implementación de los acuerdos; 4) el ente rector elabora un informe sobre el cumplimiento de los acuerdos, sea anualmente y/o al finalizar el plazo establecido en el cronograma.

Los acuerdos sobre los cambios que requieren los programas para mejorar su eficiencia y eficacia son el elemento central del uso de las evaluaciones y, en muchos casos, la justificación misma del ejercicio evaluador. Todos los países estudiados implementan un esquema similar al descrito, cuya aplicación es posible gracias a que la gestión de las evaluaciones está centralizada en los entes rectores del presupuesto o la planificación, entidades que tienen la autoridad necesaria para vigilar que se cumplan los acuerdos.

No obstante, el grado de detalle de las normas e instrumentos que regulan este proceso, la rigurosidad con que se llevan a cabo las actividades, y el grado de autoridad de los entes que gestionan la evaluación, son elementos que influyen en la aplicación efectiva de los cambios establecidos en los acuerdos. El CONEVAL de México y la DIPRES de Chile exhiben los procesos más sólidos de definición, adopción y seguimiento de los acuerdos mediante los instrumentos llamados Aspectos Susceptibles de Mejora (CONEVAL, 2011) en el primer país y los Compromisos Institucionales (Ministerio de Hacienda, 2003) en el segundo.

Otro uso importante de la información sobre el desempeño es la rendición de cuentas. Todos los países difunden los informes completos de las evaluaciones realizadas a través de internet, lo que permite a las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales conocer la efectividad de la gestión de las intervenciones públicas. Algunos países publican no solamente los informes completos de las evaluaciones, sino también resúmenes que destacan los aspectos más importantes. No obstante, por lo general, esos

**Existen muy pocos estudios sobre el uso efectivo de las evaluaciones y el grado en que estas sirven para mejorar la eficiencia técnica y asignativa de los recursos públicos.**

resúmenes utilizan un formato y un lenguaje apropiado para especialistas y no para el público general. Conviene añadir que México (CONEVAL, 2017) y Perú (MEF, 2017) difunden, además, informes anuales sobre el seguimiento a los acuerdos de cambios a las intervenciones públicas.

Por otro lado, solamente Chile ha establecido procedimientos para que el Poder Legislativo use las evaluaciones como insumo para la discusión presupuestaria. La DIPRES envía los informes de las evaluaciones a la Comisión Permanente de Presupuestos del Congreso Nacional como parte del proceso que siguen los Protocolos de Acuerdo mencionados anteriormente. Además, en el Congreso de Chile existe la Unidad de Asesoría Presupuestaria que analiza asuntos presupuestarios y brinda asesoría a los congresistas en esa materia. Una de sus funciones es participar en la selección de los programas que la DIPRES evalúa cada año como parte de los *Protocolos de Acuerdo* y analizar los informes de esas evaluaciones. Tanto el Poder Ejecutivo como el Legislativo examinan los informes de las evaluaciones y los Compromisos Institucionales, durante todas las etapas del proceso de preparación y asignación presupuestaria, y toman decisiones que afectan el financiamiento de las intervenciones públicas evaluadas (Banco Mundial, 2005).

En el caso de México, aunque los informes de evaluación se envían a la Cámara de Diputados y el Congreso de la Unión de México también tiene una unidad de análisis presupuestario (Centro de Estudios de las Finanzas Públicas) que puede usar las evaluaciones para elaborar los análisis que le solicitan los congresistas, no existe un procedimiento específico para tal fin.

Existen muy pocos estudios sobre el uso efectivo de las evaluaciones y el grado en que estas sirven para mejorar la eficiencia técnica y asignativa de los recursos públicos. Chile realizó una evaluación de impacto del programa de evaluaciones de la DIPRES (Banco Mundial, 2005), Perú una evaluación de proceso de las EDEP que realiza el MEF (Baanante y Gracia, 2015), y México una evaluación externa del CONEVAL (Backhaus, Bamberger y Gómez, 2019).

En el primer caso, la evaluación indica que la DIPRES logró establecer “un programa complejo y eficaz y que, según la percepción de los participantes en el mismo, el número y la calidad de las evaluaciones y, sobre todo, sus usos prácticos, produce buenos resultados y se asegura que se apliquen” (Banco Mundial, 2005: 26). No obstante,

este y otros estudios posteriores señalan algunas limitaciones del sistema de evaluación chileno: centralización, excesivo énfasis en aspectos presupuestarios, y escaso diálogo con los organismos responsables de las intervenciones públicas evaluadas (Dussauge Laguna, 2011; Olavarría, 2012).

En relación con Perú, la evaluación señala que las evaluaciones han contribuido “en cierta medida, al logro de los objetivos de las intervenciones públicas a partir de las recomendaciones brindadas” y que los compromisos asumidos por las intervenciones públicas muchas veces “son inviables y los plazos considerados irreales” (Baanante y Gracia, 2015).

En cuanto a México, el informe de evaluación pone de relieve el alto rigor técnico, la alta credibilidad y la independencia del sistema encabezado por el CONEVAL, y señala que debe mejorar el uso y la influencia de la información que genera (Backhaus, Bamberger y Gómez, 2019). Además, en México se realizó un estudio académico sobre el uso de las evaluaciones en el sector de educación que concluyó que “La evaluación de los programas federales, como se encuentra actualmente diseñada, muestra una influencia limitada para cambios instrumentales con impacto en el desempeño. A pesar de que se han tenido avances importantes en la generación de evidencia con la instrumentación del sistema de evaluación de programas sociales, se vuelve necesario estudiar con mayor profundidad la puesta en marcha de la evaluación y, particularmente, el proceso de interacción y apropiación de la evidencia entre los actores relevantes” (Pérez Yarahuán, 2015: 708).

Hacen falta más estudios sobre el uso de las ERIP, especialmente en las siguientes áreas: i) el uso efectivo de las evaluaciones para mejorar la asignación de recursos públicos, ii) la aplicación efectiva de las recomendaciones de las evaluaciones, y iii) el efecto de los planes de mejora en la gestión de las intervenciones públicas. Los informes que emiten los países (CONEVAL, 2018; DIPRES, 2018; MEF, 2017) se basan en el seguimiento al cumplimiento de los acuerdos entre el ente rector de las evaluaciones y el organismo que ejecuta la intervención pública. Estos informes proporcionan datos cuantitativos sobre el porcentaje de cumplimiento de los acuerdos, pero no profundizan en las cualidades de las acciones ni en el efecto que han tenido en la eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas, por lo tanto, no son suficientes para valorar los cambios que pueden atribuirse a los planes de mejora.

### **3. Recomendaciones para mejorar la gestión del desempeño mediante las ERIP**

Crear sistemas nacionales de evaluación es una tarea compleja y de largo aliento. Varios autores han desarrollado manuales técnicos con los instrumentos y metodologías que pueden emplearse con ese fin (Gorgens y Kusek, 2010; Morra, Imas y Rist, 2009) y otros han analizado las características de estos sistemas tanto en América Latina (García Moreno y Feinstein, 2015; Pérez Yarahuán y Maldonado, 2015) como en otras regiones (Rist, Boily y Martin, 2011; Mackay, 2007). Esta sección pretende aportar algunos criterios que el autor considera importantes para fortalecer el uso de las ERIP en los países que las implementan y para iniciar su ejecución en los países que aún no lo hacen.

#### ***Recomendaciones para los países que ejecutan ERIP***

##### *Estandarización y flexibilización*

La estandarización de la metodología de evaluación es propia de las ERIP y tiene varias ventajas: 1) permite incluir las evaluaciones de manera sistemática en el ciclo presupuestario que se caracteriza por rutinas altamente estructuradas e inflexibles; 2) abrevia la fase de diseño y preparación de las evaluaciones, aspecto crítico para que los informes de evaluación se produzcan oportunamente; 3) permite gestionar un mayor número de evaluaciones y, por lo tanto, obtener una mayor cobertura del gasto público sometido a evaluación; 4) facilita el seguimiento de la implementación de las evaluaciones y la revisión de los informes de evaluación; y 5) facilita el cálculo del costo de los estudios de evaluación. Estos aspectos son importantes para un buen funcionamiento del sistema de evaluación y han sido clave para el éxito de las EPG de la DIPRES, cuyo modelo se ha diseminado en ALC.

No obstante, la estandarización de la metodología se lleva a cabo a costa de restar a las evaluaciones un mejor ajuste a las características particulares de las intervenciones públicas, lo cual puede derivar en estudios sin la suficiente pertinencia. Algunos autores señalan que los responsables de las intervenciones públicas ven a la estandarización como un defecto de las ERIP (Baanante y Gracia, 2015; Banco Mundial, 2005; Backhaus, Bamberger y Gómez, 2019).

La flexibilización del modelo estandarizado podría realizarse adoptando tres medidas. En primer lugar, se sugiere elaborar una sección de preguntas de evaluación específica para cada intervención que

tome en cuenta las preocupaciones e intereses de sus gestores. En segundo lugar, se plantea eliminar las preguntas del modelo estandarizado que no sean relevantes para la evaluación o que no puedan responderse adecuadamente, debido a la falta de información u otras circunstancias. En tercer lugar, se requiere abrir un espacio para que los evaluadores formulen valoraciones sobre aspectos no previstos en el modelo estandarizado, pero que a su juicio son importantes para evaluar el desempeño, y sobre los que existe la información necesaria para estudiarlos.

### *Centralización y participación de los involucrados*

Una de las características que diferencia a las ERIP de otros modelos de gestión de la evaluación es su manejo centralizado, lo que contribuye a que el ente encargado tenga autoridad y capacidad para gestionarlas. Su autoridad radica en que la ley le otorga la rectoría nacional del sistema, posición desde la cual puede injerir en todas las intervenciones públicas. Su capacidad consiste en los recursos financieros, técnicos y humanos que dispone para hacer funcionar el sistema. Ningún ministerio sectorial cumple con esas condiciones.

La centralización, sin embargo, carece de un elemento importante para promover la gestión del desempeño: la aceptación de los involucrados. En efecto, es común que los involucrados en la ejecución de las intervenciones públicas acepten con reservas o rechacen abiertamente los procedimientos e instrumentos de las ERIP, según se desprende de los estudios que han observado este aspecto (Baanante y Gracia, 2015; Olavarría, 2012). En muchos casos la aceptación se reduce al acatamiento de las normas, pero no se produce una contribución activa en el proceso. En circunstancias como estas, la probabilidad de usar los resultados de la evaluación como medio para mejorar el desempeño es baja.

Un mayor involucramiento de los organismos ejecutores de las intervenciones públicas en la selección de las intervenciones que se evaluarán anualmente, en la elaboración de los términos de referencia de la evaluación, en la selección de los evaluadores, en la revisión de los informes de evaluación y en la redacción de los acuerdos de mejora que se derivan de dicho informe, podría contribuir a una mayor aceptación del ejercicio centralizado de las ERIP.

Una opción más radical consiste en adoptar el camino de México y crear un ente de evaluación independiente, que no tenga el sesgo de los entes rectores del presupuesto o la planificación, y que opere

con un mayor grado de coordinación con todos los involucrados. No obstante, esta opción -que afecta el diseño de todo el sistema de evaluación y que rebasa ampliamente el campo de las ERIP- es apta para países con un grado relativamente alto de capacidad institucional en evaluación como Chile o Colombia<sup>15</sup>.

### *Gestión del diálogo técnico*

Una buena evaluación tiene potencial para promover un diálogo sustancioso entre los actores involucrados en el financiamiento, la ejecución y el control de las intervenciones públicas. Ese diálogo empieza con la selección de lo que se va a evaluar y llega a su punto culminante con las discusiones acerca de los resultados del estudio y de las medidas que se tomarán para superar los problemas detectados: el diálogo cumple la función de precursor del uso de las evaluaciones.

La conducción del diálogo técnico es una de las responsabilidades de la entidad que gestiona el sistema y debe llevarse a cabo con la rigurosidad de los otros procesos del ciclo de evaluación. Por lo general, este es un aspecto poco considerado en las normas, procedimientos y prácticas que rigen las evaluaciones. Si bien los países estudiados han establecido los productos que resultan de ese diálogo (plan anual de evaluaciones, plan de mejoras de la intervención pública evaluada), conviene ampliar y profundizar el tratamiento y los mecanismos del diálogo técnico y concebirlos en el marco de una estrategia de gestión del conocimiento.

Moynihan (2008) propone que los diálogos sobre el desempeño sean periódicos y formen parte de una rutina previamente establecida; que se conduzcan con mecanismos de facilitación y reglas claras, mediante un enfoque cooperativo; que se basen tanto en la información sobre el desempeño como en el conocimiento y la experiencia sobre los éxitos, fracasos e innovación en un ámbito dado; y que se examine no solo el cumplimiento de objetivos, sino también los supuestos que los sostienen.

### *Uso de las evaluaciones para optimizar la asignación presupuestaria*

El uso de las evaluaciones para mejorar la asignación presupuestaria es uno de los elementos más débiles del presupuesto por resultados, incluso en los países pioneros en su aplicación como Australia y Estados Unidos (Robinson, 2014; Moynihan, 2008). En parte, esto



**Una de las limitaciones que frecuentemente encuentran los evaluadores en ALC es la calidad deficiente y/o la ausencia de los registros administrativos necesarios para valorar la implementación y los resultados de las intervenciones públicas.**

se debe a la creencia extendida de que el sistema de indicadores es suficiente para analizar el desempeño.

Robinson (2014) sugiere que para aprovechar mejor las evaluaciones es necesario dirigir las hacia los programas que pueden recortarse o eliminarse y enfocarse en los elementos que más relevancia tienen para recortar los gastos. Plantea que conviene partir de evaluaciones de desempeño y/o diseño que informen sobre la pertinencia de continuar o no financiando las intervenciones públicas. Sugiere que se reserven las evaluaciones de procesos para las intervenciones que muestran un mal desempeño, pero cuya evaluación de diseño es favorable. En este contexto, las evaluaciones de procesos servirían para determinar si los recursos que se requieren para mejorar la intervención pública son aceptables desde un punto de vista económico.

#### *Fortalecer el sistema de seguimiento*

Una de las limitaciones que frecuentemente encuentran los evaluadores en ALC es la calidad deficiente y/o la ausencia de los registros administrativos necesarios para valorar la implementación y los resultados de las intervenciones públicas. Este problema afecta la validez de los indicadores que alimentan los sistemas de seguimiento, uno de los principales insumos de las ERIP.

La solidez de los sistemas de información y de los sistemas de indicadores del desempeño que de ellos se derivan, es clave para la producción de evaluaciones de calidad. El desarrollo y perfeccionamiento de esos sistemas es un desafío de largo aliento que compete a múltiples actores. No obstante, el órgano encargado del sistema de evaluación puede impulsar auditorías de datos que detecten problemas y propongan soluciones que contribuyan a mejorar la validez de los indicadores de desempeño. Esta es una acción que puede realizarse en cooperación con la oficina nacional de estadísticas.

#### *Analizar el efecto de los acuerdos de mejora a las intervenciones públicas*

Aunque cabría esperar esfuerzos evaluativos de su propia acción por parte de organizaciones encargadas de fomentar y gestionar evaluaciones, esta no es una práctica común. En particular, hacen falta estudios sobre los efectos que tienen los acuerdos de mejoramiento que surgen de las evaluaciones. Solamente dos acciones se han realizado en este campo. Una fue la evaluación ya citada de

las EPG que la DIPRES encargó al Banco Mundial en 2005. La otra consistió en una iniciativa que la Secretaría de la Función Pública de México llevó a cabo, en colaboración con el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y la asociación civil México Evalúa, para fomentar el uso de las evaluaciones (Maldonado y Cejudo, 2011). Estas organizaciones analizaron la manera en que varios programas federales implementaron las acciones de mejora derivadas de los resultados de las evaluaciones.

Se sugiere, por lo tanto, emprender estudios que permitan determinar el grado en que los planes de mejoramiento efectivamente influyen en la gestión de las intervenciones públicas, trascendiendo el enfoque de seguimiento que hasta ahora ha primado en todos los países. Los estudios deberían realizarse en el marco de una estrategia bien concebida de diálogo técnico e incluso ser acompañados con un mecanismo de incentivo como el ensayado en México.

### ***Recomendaciones para los países que no ejecutan ERIP***

La mayoría de los países de ALC no tiene un sistema nacional de evaluación de desempeño de las intervenciones públicas, aunque cuentan con leyes generales que establecen la evaluación como una de las fases del ciclo de gestión de las políticas públicas (García Moreno y Feinstein, 2015). La primera recomendación para esos países -y la más obvia- es emprender la institucionalización de las ERIP como parte de un esfuerzo integral orientado a mejorar la gestión del desempeño. La responsabilidad de la gestión de las evaluaciones puede recaer tanto en el ente rector del presupuesto como en el de la planificación, o en una unidad encargada de impulsar el logro de las prioridades fijadas por el gobierno<sup>16</sup>.

### ***Evaluar en el marco de una estrategia de gestión del desempeño***

El desarrollo de las ERIP debe inscribirse en una estrategia para implementar diversos mecanismos de gestión del desempeño. Las actividades de evaluación que no están ancladas en dicha estrategia derivan, tarde o temprano, en meros trámites administrativos que no inciden positivamente en el quehacer de las intervenciones públicas y que, con frecuencia, se ganan mala reputación entre las autoridades y los funcionarios que los ven como una carga de trabajo inútil. Una estrategia de esa índole supone desarrollar sistemas y mecanismos que actúen de manera coordinada en los cinco pilares de la gestión para resultados: planificación, presupuesto, gestión

**Las normas, los procedimientos y los instrumentos que dan vida al sistema de evaluación deben construirse teniendo en mente el objetivo principal de mejorar el desempeño de la gestión pública y el uso que se dará a los estudios evaluativos, es decir, rendición de cuentas, control y dirección, y aprendizaje organizacional.**

financiera pública, gestión de programas y proyectos, seguimiento y evaluación (García López y García Moreno, 2010).

Este enfoque supone que las normas, los procedimientos y los instrumentos que dan vida al sistema de evaluación deben construirse teniendo en mente el objetivo principal de mejorar el desempeño de la gestión pública y el uso que se dará a los estudios evaluativos, es decir, rendición de cuentas, control y dirección, y aprendizaje organizacional (Van Dooren, Halligan y Bouckaert, 2010). Aunque estos usos se complementan mutuamente, en la práctica podría no ser sencillo armonizarlos, porque los actores que participan en la gestión pública tienen intereses diversos y lo que interesa a unos no necesariamente interesa a otros.

Así, por ejemplo, el ente rector del presupuesto podría estar interesado en usar las evaluaciones para restringir los gastos, mientras las organizaciones que ejecutan las intervenciones públicas podrían querer emplearlas para justificar un incremento de financiamiento. Del mismo modo, el congreso y las entidades superiores de fiscalización priorizan la información que les permite cumplir su función de control, en tanto las autoridades ministeriales se interesan en mejorar la capacidad de gestión de las entidades para lograr los objetivos gubernamentales.

Por esta razón, conviene que el diseño inicial del sistema considere los puntos de vista y necesidades de información de todos los actores y no solamente los requerimientos del ente que administra las evaluaciones, pues la sostenibilidad y afianzamiento del sistema depende de la manera en que se logre armonizar los intereses de los actores y combinar los usos posibles.

### *Aprender y no adoptar*

Aunque la experiencia internacional ayuda a bosquejar la estructura de un sistema de evaluación y es útil como referente, son las características propias de un país -sistema político, marco legal e institucional, capacidades organizacionales- las que determinan el contenido y la ruta del proceso de construcción. La adopción de modelos que han sido exitosos en otros países es un camino que frecuentemente lleva al fracaso en los intentos por mejorar la gestión pública (Andrews, Pritchett y Woolcock, 2017). Aprender de otras experiencias y adaptar críticamente modelos e instrumentos de otros a las necesidades y características propias es más fructífero que adoptarlas<sup>17</sup>. Los sistemas de Chile y México son ejemplos de este enfoque de construcción.

La idea de que no hay un modelo a seguir, sino más bien propósitos que cumplir y problemas que resolver, permite emprender la tarea con plena conciencia de su complejidad y con un espíritu creativo e innovador. Paralelamente, esto requiere una actitud de vigilancia constante de lo que funciona y no funciona, de ensayo y error, de aprendizaje continuo.

### *Fortalecer la capacidad institucional*

La tarea más compleja, costosa y de largo aliento que enfrentan quienes ponen en marcha un sistema nacional de evaluación es la creación de las capacidades institucionales necesarias que giran alrededor de tres funciones clave del sistema: 1) gestión del sistema de evaluación, 2) elaboración de los estudios de evaluación y 3) uso de las evaluaciones.

La gestión del sistema supone adquirir la capacidad para administrar el proceso de producción de las evaluaciones, difundir apropiadamente los estudios a distintos públicos, facilitar el diálogo sobre los resultados de las evaluaciones y hacer seguimiento al cumplimiento de los acuerdos que surgen de ese diálogo. El órgano que está a cargo de la gestión del sistema necesita crear los procesos e instrumentos correspondientes y capacitar a sus funcionarios para que se encarguen de ellos.

En segundo lugar, se requieren evaluadores competentes y experimentados. En los países en los que el Estado no evalúa sistemáticamente las intervenciones públicas, el mercado de consultoría de evaluaciones es incipiente y las organizaciones públicas no tienen a su alcance suficientes profesionales con experiencia en este campo. La asistencia técnica internacional y la contratación de evaluadores extranjeros es una solución temporal que puede funcionar al inicio de la implementación del sistema, pero que no es sustentable a mediano y largo plazo. Por eso, es necesario diseñar una estrategia que permita generar un cuadro de profesionales nacionales capaces de operar el sistema, sea como funcionarios públicos o como consultores independientes. Conviene que las universidades nacionales o internacionales construyan una oferta académica permanente en este campo, integrando profesores y desarrollando cursos de corto, mediano y largo alcance. También conviene apoyar la constitución de redes de expertos en evaluación para que compartan sus técnicas, metodologías y experiencias.

En tercer lugar, el uso efectivo de las evaluaciones demanda que todos los funcionarios públicos involucrados aprovechen los

**En ALC la adopción generalizada de sistemas de indicadores para hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto y/o a los planes de gobierno, por lo general, no se ha complementado con iniciativas vigorosas que fomenten la evaluación de las intervenciones públicas, lo cual limita seriamente la utilidad de tales sistemas.**

estudios evaluativos para los diversos propósitos y usos que tiene la evaluación. Esta capacidad no se obtiene solo mediante actividades específicas de formación o capacitación individual, sino que es el fruto de un ambiente habilitador compuesto por las normas, los procedimientos, los conocimientos y las prácticas que componen la cultura de las organizaciones del sector público y que van formándose con el pasar de los años. Por esta razón, es necesario impulsar la implementación sostenida de reformas orientadas a mejorar el desempeño de la gestión pública.

Puesto que la capacidad para usar efectivamente los resultados de las evaluaciones rebasa ampliamente el ámbito de incidencia del ente que administra el sistema, es conveniente que este promueva mecanismos específicos -como los planes de mejoramiento- para asegurar que eso ocurra. Al mismo tiempo, debe generar reglas que eviten el incumplimiento de los acuerdos e incentiven la buena gestión del desempeño.

### **Conclusiones**

En ALC la adopción generalizada de sistemas de indicadores para hacer seguimiento a la ejecución del presupuesto y/o a los planes de gobierno, por lo general, no se ha complementado con iniciativas vigorosas que fomenten la evaluación de las intervenciones públicas, lo cual limita seriamente la utilidad de tales sistemas. Sin embargo, existe un pequeño grupo de países que realizan sistemáticamente evaluaciones, entre los que se encuentran Chile, Colombia, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Para ello han creado sistemas de evaluación ligados a las funciones de planificación y/o presupuesto nacional que generalmente realizan evaluaciones rápidas y evaluaciones de impacto.

Las ERIP que se llevan a cabo en ALC tienen dos propósitos: mejorar el diseño, calidad, eficiencia y eficacia de las intervenciones públicas, e informar a los actores que intervienen en el ciclo presupuestario acerca del desempeño de las intervenciones públicas. Las características más importantes de este tipo de evaluación son cuatro: 1) se gestionan de manera centralizada, 2) usan una metodología estandarizada, 3) se ejecutan en lapsos cortos a costos bajos y 4) utilizan la información sobre el desempeño que ya tienen los programas.

El ciclo de ejecución de las ERIP tiene tres momentos: la selección de las intervenciones públicas que se evaluarán, la preparación y ejecución de los estudios de evaluación, y el uso y difusión de los

resultados de las evaluaciones. En los países que implementan un presupuesto por resultados ese ciclo está articulado con las etapas del ciclo presupuestario: programación, formulación, discusión y aprobación, ejecución y evaluación. El proceso que más desafíos presenta en la mayoría de los países es el uso de las evaluaciones. No obstante, salvo casos puntuales, no se realizan estudios sobre el uso efectivo de las evaluaciones para mejorar la gestión de las intervenciones públicas y para optimizar la asignación de los recursos.

Además, se requiere fomentar estudios acerca de la efectividad de los planes de mejoramiento que los entes rectores del sistema de evaluación acuerdan con los ejecutores de las intervenciones públicas, de la calidad del diálogo técnico entre los actores que participan en las evaluaciones, y de la efectividad de los mecanismos ligados a las ERIP que algunos países usan para mejorar la gestión del desempeño.

Las recomendaciones para los países que ya realizan ERIP son: 1) incluir elementos que flexibilicen la metodología estandarizada de las ERIP para dar cabida a las preguntas de los ejecutores de las intervenciones que se evalúan y para que se adapte mejor a las características del objeto evaluado; 2) propiciar una mayor participación de los actores institucionales involucrados en la evaluación; 3) crear procedimientos para la gestión del diálogo técnico en torno a la selección, implementación y uso de las evaluaciones; 4) desarrollar criterios para usar las evaluaciones como medio para mejorar la asignación presupuestaria; 5) fortalecer la calidad de los datos de los sistemas de información y promover la mejora continua de los sistemas de indicadores de desempeño; y 6) analizar el efecto de los acuerdos de mejora a las intervenciones públicas.

Las recomendaciones para los países que aún no implementan ERIP son: 1) introducir las ERIP en el marco de una estrategia de gestión del desempeño; 2) analizar los modelos que otros países han seguido en la construcción de sus sistemas de evaluación y adaptarlos a las necesidades y características propias, en lugar de adoptarlos automáticamente; y 3) fortalecer la capacidad institucional para gestionar, implementar y usar las evaluaciones.

## **Notas**

(1) En este texto se usa el término *intervenciones públicas* para abarcar las políticas, programas, proyectos, medidas administrativas y otras actividades gubernamentales tendientes a generar valor público.

(2) Se usará el término *presupuesto por resultados* en lugar de *presupuesto basado en el desempeño* debido a que, aunque este último es más preciso, el primero tiene una mayor difusión en ALC.

(3) El cuadro presenta la última actualización de las normas. En varios casos, las normas originales son más antiguas y también menos detalladas.

(4) Tomado de <http://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes/655-presupuesto-publico/5356-evaluaciones-de-diseno-y-ejecucion-presupuestal-edep> (visitado el 11 de enero de 2019).

(5) El DNP de Colombia realizó evaluaciones Ejecutivas entre 2006 y 2011.

(6) El Ministerio de Hacienda de Paraguay realizó evaluaciones de Diseño y Gestión entre 2011 y 2017.

(7) El Ministerio de Hacienda de Paraguay realizó evaluaciones de Eficiencia entre 2011 y 2017.

(8) El autor de este artículo tuvo acceso solamente a los datos de Chile respecto a la relación entre los programas e instituciones evaluados y el presupuesto. No se encontró información pública sobre este aspecto en los otros países.

(9) Datos extraídos del *Repositorio de evaluaciones* de SINERGIA el 19-09-2018: <http://sinergiapp.dnp.gov.co/#Evaluaciones/EvalFin>.

(10) La evaluación de los programas a cargo de otros sectores es función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

(11) Información extraída de la página web de Transparencia Presupuestaria de la SHCP el 02-11-2020: <https://www.transparenciapresupuestaria.gob.mx/es/PTP/evaluaciones>.

(12) Información extraída de la página de Internet del MEF el 20-09-2019: <https://www.mef.gob.pe/es/presupuesto-por-resultados/instrumentos/evaluaciones-independientes>.

(13) Datos extraídos del repositorio de evaluaciones del Portal de Transparencia Presupuestaria el 28-03-2019: <https://transparenciapresupuestaria.opp.gub.uy/inicio/registro-nacional-de-evaluaciones/busqueda>.

(14) Las razones que explican esta conducta son de diversa índole: el carácter intrínsecamente político de la asignación de los recursos públicos, las dificultades de articular la lógica multianual de las políticas públicas con la lógica anual del presupuesto, la incipiente implementación de la gestión para resultados en las organizaciones públicas, la debilidad de los sistemas de Gestión Financiera Pública, la limitada cantidad de productos (bienes y servicios) proclives a financiarse mediante mecanismos que ligan la asignación de los recursos con los resultados (financiamiento por fórmula, incentivos por cumplimiento de metas comprador-proveedor), la gestión inadecuada del proceso de reformas, etc.

(15) Esta opción se ha discutido en Chile desde hace algunos años (Bellolio, Morales y Sierpe, 2012; Olavarría Gambi y Figueroa Huencho, 2010).

(16) A estas unidades también se las conoce con el nombre de *Centro de Gobierno*. En inglés se las llama *Delivery Unit*.

(17) Se usa el término adoptar en la siguiente acepción del Diccionario de la Lengua Española: recibir, haciéndolo propio, un parecer, un método, una doctrina, etc., que han sido creados por otros.

## Bibliografía

- Allen, Richard y Tomassi, Daniel (eds.) (2001), *Managing Public Expenditure. A Reference Book for Transition Countries*, Paris, OECD.
- Andrews, Matt; Pritchett, Lant; y Woolcock, Michael (2017), *Building State Capability: Evidence, Analysis, Action*, Oxford, Oxford University Press.
- Anker, M.; Guidotti, R. J.; Orzeszyna, S.; Sapirie, S. A.; y Thuriaux, M. C. (1993), "Rapid Evaluation Methods (REM) of Health Services Performance: Methodological Observations", en *Bulletin of the World Health Organization*, Vol. 71 N° 1, pp. 15-21.
- Arancibia, Emilia (2018), "Evaluación de programas e instituciones públicas de la dirección de presupuestos en el Ministerio de Educación", Santiago, Ministerio de Educación.
- Arana Araya, Ignacio (2013), "Informal Institutions and Horizontal Accountability: Protocols in the Chilean Budgetary Process", en *Latin American Politics and Society*, Vol. 55 N° 4, pp. 74-94.
- Baanante, Miguel Jaramillo y Gracia, Orlando (2015), "Evaluación del proceso de evaluación de las intervenciones públicas a través del instrumento EDEP en el marco del Presupuesto por Resultados", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas; Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe; Secretaría de Estado para Asuntos Económicos de Suiza; Agencia Alemana de Cooperación Internacional.
- Backhaus, Annette; Bamberger, Michael; y Gómez, Ricardo (2019), "Evaluación externa: Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), México", México, Agencia Alemana de Cooperación Internacional, CONEVAL.
- Banco Mundial (2005), "Chile: estudio de evaluación de impacto del Programa de Evaluación de Programas; resumen ejecutivo", Washington, Banco Mundial. Unidad de Reducción de la Pobreza y Gestión Económica en América Latina y el Caribe (Informe N° 34589-CL. Volumen I: Informe principal).
- Belloio, Álvaro; De Los Ríos, Boris; Irrázaval, Ignacio; Larraín, Luis; Marshall, Jorge; Morales, Juan José; Sierpe, Emilio; y Véliz, Valeska (2012), "Agencia de Evaluación Pública: propuesta de diseño institucional", Santiago, s.e.



- CEPAL (2018), *Panorama de la gestión pública en América Latina y el Caribe. Un gobierno abierto centrado en el ciudadano*, Santiago, Naciones Unidas; CEPAL; ILPES.
- CONEVAL (2011), "Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones a los programas presupuestarios de la Administración Pública Federal", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2015), "La política de evaluación en México: 10 años del CONEVAL", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2017) "Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de programas y acciones federales de desarrollo social 2016-2017: balance anual sobre el uso de las evaluaciones", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- \_\_\_\_\_ (2018), "Informe de seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora de los programas y acciones federales de desarrollo social 2017-2018: balance anual sobre el uso de las evaluaciones", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social.
- CONEVAL, SHCP Y SFP (2007), "Lineamientos generales para la evaluación de los programas federales de la Administración Pública Federal", México, Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de la Función Pública.
- CONPES y DNP (2004), "Renovación de la administración pública: gestión por resultados y reforma del Sistema Nacional de Evaluación", Bogotá, Consejo Nacional de Política Económica y Social; Departamento Nacional de Planeación (Documento CONPES; N° 3294).
- Darville, Paula; Díaz, Rodrigo; y Leiva, Juan P. (2017), "Cobertura evaluación de programas e instituciones públicas", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- DIPRES (s.f), "Pauta para elaboración de informe final de evaluación", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Notas técnicas", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Evaluación ex-post: conceptos y metodologías", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos. División de Control de Gestión.
- \_\_\_\_\_ (2016), "Evaluación focalizada de ámbito EFA", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.

- \_\_\_\_\_ (2018), "Informe de seguimiento del cumplimiento de compromisos 2018", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- DNP (2010), "15 años del Sistema de Seguimiento y Evaluación en Colombia - Sinergia: una mirada desde las evaluaciones de política pública más relevantes", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación (Serie 1: Evolución de Sinergia y Evaluaciones en Administración del Estado).
- Dussauge Laguna, Mauricio (2011), "Chile's M&E System, 1994-2010", en *Building Better Policies. The Nuts and Bolts of Monitoring and Evaluation Systems*, Gladys López, Phillipp Krause and Keith Mackay (eds.), Washington, World Bank.
- Feinstein, Osvaldo (2016), "Rapid Evaluations", Washington, World Bank.
- García López, Roberto y García Moreno, Mauricio (2010), *La gestión para resultados en el desarrollo: avances y desafíos en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- García Moreno, Mauricio y Feinstein, Osvaldo (2015), "Seguimiento y evaluación", en *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Jorge Kaufmann, Mario Sanginés y Mauricio García Moreno (eds.), Washington, BID.
- García Moreno, Mauricio; Kaufmann, Jorge; y Sanginés, Mario (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.
- Gorgens, Marelize y Zall Kusek, Jody (2010), *Making Monitoring and Evaluation Systems Work: a Capacity Development Tool Kit*, Washington, World Bank.
- Hargreaves, Margaret B. (2014), "Rapid Evaluation Approaches for Complex Initiatives; White Paper", Cambridge, Mathematica Policy Research.
- Mackay, Keith (2007), *Cómo crear sistemas de SyE que contribuyan a un buen gobierno*, Washington, Banco Mundial.
- Maldonado, Claudia y Guillermo Cejudo (eds.) (2011), *De las recomendaciones a las acciones: la experiencia del Premio 2011 Programas Federales Comprometidos con el Proceso de Evaluación*, México, Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe; Centro de Investigación y Docencia Económicas.
- McNall, Miles y Foster-Fishman, Pennie G. (2007), "Methods of Rapid Evaluation, Assessment, and Appraisal", en *American Journal of Evaluation*, Vol. 28 N° 2, pp. 151-168.

- MEF (2008), "Directiva para las evaluaciones independientes en el sistema nacional de presupuesto público en el marco del presupuesto por resultados (Directiva No 009-2008-EF/76.01 modificada por la Resolución Directoral No 023-2012-EF/50.01)", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas.
- \_\_\_\_\_ (2017), "Informe de seguimiento del cumplimiento de compromisos de las Evaluaciones de Diseño y Ejecución Presupuestal (EDEP) al 31 de diciembre de 2017", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas. Dirección General de Presupuesto Público.
- \_\_\_\_\_ (2018), "Gestión de finanzas públicas y presupuesto por resultados. Concept Note sobre asistencia técnica requerida para implementar las recomendaciones planteadas por la OECD Public Governance Review", Lima, Ministerio de Economía y Finanzas.
- MIDEPLAN (2012), "Manual gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno", San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento.
- \_\_\_\_\_ (2017), "Manual de evaluación para intervenciones públicas", San José, Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Área de Evaluación y Seguimiento.
- Ministerio de Hacienda (2003), "Decreto 1.177 del 17 de diciembre. Reglamento para el funcionamiento del sistema de evaluación de programas establecido en el Artículo 52 del Decreto Ley No 1.263 de 1975, Orgánico de Administración Financiera del Estado", Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- Morra Imas, Linda G. y Rist, Ray (2009), *The Road to Results: Designing and Conducting Effective Development Evaluations*, Washington, World Bank.
- Moynihan, Donald (2008), *The Dynamics of Performance Management: Constructing Information and Reform*, Washington, Georgetown University Press. 12. ed.
- \_\_\_\_\_ (2013), "Advancing the Empirical Study of Performance Management: What We Learned from the Program Assessment Rating Tool", en *American Review of Public Administration*, Vol. 43 N° 5, pp. 499-517.
- Moynihan, Donald y Beazley, Ivor (2016), *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Washington, World Bank.
- Olavarría Gambi, Mauricio (2012), "La evaluación de programas en Chile: análisis de una muestra de programas públicos evaluados", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 54, octubre, pp. 143-178.

- Olavarría Gambi, Mauricio y Figueroa Huencho, Verónica (2010), *Una agencia de evaluación de políticas públicas para Chile: lecciones de la historia y de la experiencia internacional*, Santiago, Editorial Universitaria.
- Pérez Yarahuán, Gabriela (2015), "La influencia de la evaluación externa en los programas gubernamentales para la educación básica, 2002-2012", en *Revista Mexicana de Investigación Educativa*, Vol. 20 N° 66, pp. 685-710.
- Pérez Yarahuán, Gabriela y Maldonado, Claudia (eds.) (2015), *Panorama de los sistemas nacionales de monitoreo y evaluación en América Latina*, México, Centro Regional para el Aprendizaje en Evaluación y Resultados para América Latina y el Caribe; Centro de Investigaciones y Docencia Económicas.
- Rist, Ray C.; Boily, Marie-Helene; y Martin, Frédéric (eds.) (2011), *Influencing Change: Building Evaluation Capacity to Strengthen Governance*, Washington, World Bank.
- Robinson, Marc (2014), "Connecting Evaluation and Budgeting", Washington, World Bank. Independent Evaluation Group (ECD Working Paper Series; N° 30).
- Schick, Allen (2014), "The Metamorphoses of Performance Budgeting", en *OECD Journal on Budgeting*, Vol. 2013 N° 2, pp. 49-79.
- Van Dooren, Wouter; Bouckaert, Geert; y Halligan, John (2010), *Performance Management in the Public Sector*, Abingdon, Taylor and Francis.
- Weiss, Carol H. (1998), *Evaluation: Methods for Studying Programs and Policies*, Upper Saddle River, Prentice Hall. 2. ed.

# **Organizaciones en tiempos de incertidumbre: de la seguridad a la contingencia**

**Josep Pont Vidal**

## **Josep Pont Vidal**

Profesor titular de Sociología y Administración Pública. Licenciado en Sociología Política y máster en Sociología por la Universidad de Bielefeld (Alemania), y doctor en Sociología Política por la Universidad de Barcelona (España). Profesor titular e investigador del Núcleo de Altos Estudios Amazónicos de la Universidade Federal do Pará (NAEA-UFPA, Brasil). Tiene experiencia como profesor visitante en universidades de Nicaragua, Colombia, México, Brasil (Universidad Estatal de Ceará; Universidad Federal de Bahía; Pontificia Universidad Católica de São Paulo; Universidad Estatal Paulista; Universidad Federal del Espíritu Santo; Fundação Getulio Vargas) y Europa. Tiene experiencia y actuación en el área de Políticas Públicas y Gobernanza, con trabajos desarrollados para el Banco Interamericano de Desarrollo (BID); la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB, España); el Instituto de Desenvolvimento Econômico, Social e Ambiental do Pará (IDESP, Brasil); y el Instituto de Pesquisas Aplicadas (IPEA, Brasil). También tiene actuación en las áreas de Teoría de las Organizaciones, Administración y Gestión Pública, y Políticas Públicas. Fue coordinador del programa de posgrado del máster en Gestión Pública para el Desarrollo (2012-2014), en el NAEA-UFPA, Brasil.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Núcleo Altos Estudos Amazônicos (NAEA)  
Universidade Federal do Pará (UFPA)  
Rua Augusto Corrêia, 1, 66.075-900 Belém, Pará, Brasil  
E-mail: josevidal@ufpa.br

## **Organizaciones en tiempos de incertidumbre: de la seguridad a la contingencia**

*La contingencia emerge en las sociedades actuales como el presente posible y con atributos asociados, como son el riesgo, la inseguridad y el peligro. Esto afecta a la totalidad de la sociedad, a las organizaciones y a la lógica en que se toman las decisiones. Este trabajo parte del supuesto de la existencia de paradojas y límites de la racionalidad instrumental en la toma de decisiones que emergen en este escenario contingente. En el periodo actual de inseguridad y riesgo, las transformaciones en las organizaciones deben tener en cuenta las condiciones que presenta la contingencia. El análisis se limita al ámbito disciplinario de la sociología de las organizaciones y, en particular, al estudio relacionado con la racionalidad en la toma de decisiones. La explicación se articula en dos apartados. En un plano conceptual y analítico, se analizan los cambios que se están produciendo en las organizaciones a partir de dos variables sustantivas: 1) el proceso de modificación de la racionalidad instrumental weberiana y la racionalidad limitada, basadas en la concepción racionalista de la decisión y estructuradas con una lógica multivariable lineal y en un contexto de seguridad; y 2) el proceso en que el nuevo contexto contingente, asociado a la incertidumbre, el riesgo y el peligro, influye en la lógica de la racionalidad instrumental. El resultado de este doble proceso, según la tesis que se presenta, es la emergencia de un nuevo tipo de racionalidad denominada racionalidad en la contingencia, fundamentada en una causalidad múltiple, en una situación inevitable que sucede por algún motivo, y con un futuro abierto de posibilidades. Para las organizaciones significa una transformación en un tipo de racionalidad que denominan racionalidad contingente. Se presenta un esbozo de modelo exploratorio de análisis basado en los sistemas ecológicos y en la contingencia.*

**Palabras clave:** Organizaciones; Racionalidad Administrativa; Toma de Decisiones; Riesgo; Incertidumbre; Teoría de la Organización

### **Organizations in Times of Uncertainty: from Safety to Contingency**

*Contingency emerges in contemporary societies as the possible present and with associated attributes such as risk, insecurity and danger. This affects society as a whole, organizations, and the logic in which decisions are made. This paper starts from the assumption of the existence of paradoxes and limits of instrumental rationality in decision-making that*

Recibido: 16-07-2021. Aceptado: 26-10-2021.

*emerge in this contingent scenario. In the current period of insecurity and risk, transformations in organizations must take into account the conditions presented by contingency. The analysis is limited to the disciplinary field of the sociology of organizations and, particularly, to the study related to rationality in decision-making. The explanation is articulated into two sections. On the conceptual and analytical level, the changes taking place in organizations are analyzed on the basis of two substantive variables: 1) the process of modification of Weberian instrumental rationality and bounded rationality based on the rationalist conception of the decision and structured with a linear multivariable logic and in a security context; and 2) the process in which the new contingent context associated with uncertainty, risk and danger, influences the logic of instrumental rationality. The result of this double process, according to the thesis presented, is the emergence of a new type of rationality called rationality in contingency, based on multiple causality, on an inevitable situation that happens for some reason, and with an open future of possibilities. For organizations it means a transformation into a type of rationality called contingent rationality. An outline of an exploratory model of analysis based on ecological systems and contingency is presented.*

**Key words:** Organizations; Administrative Rationality; Decisions Making; Risk; Uncertainty; Organization Theory

### **Organizaciones: navegando en tiempos turbulentos**

Las sociedades occidentales actuales se encuentran en un período de profundos y dinámicos cambios en todos los ámbitos de la vida social-comunitaria y personal. La pandemia de COVID-19 aceleró de manera trágica cambios latentes e incipientes en todas las esferas de la vida, como ha sido constatado en el tsunami de publicaciones académicas, papers, e informes. Este escenario de contingencia y elevada complejidad incide en la lógica de cómo y con qué lógica son tomadas las decisiones en ámbitos como la planificación, en las organizaciones en particular, al abandonar el supuesto de un futuro previsible con el cálculo de riesgos, imprevistos y peligros.

Este fenómeno abrupto propició la introducción de procesos de innovación administrativa, gestión y tecnificación. En las organizaciones se ha extendido en esferas menos visibles, como lógica de la racionalidad en la que se fundamenta la toma de decisiones. La racionalidad imperante, fundamentada en cálculos económicos orientados a la maximización y basada en la lógica integral de recursos limitados para comprender el comportamiento y en el modelo racional, ya fue analizada y cuestionada durante la mitad del siglo pasado en las publicaciones de Herbert Simon. En estas se constató



la existencia de una *racionalidad limitada* en las personas (*bounded rationality*) (Simon, 1959, 1982 y 1991) y su tesis se complementó unos años más tarde con la publicación de la *Prospect Theory* (Kahneman y Tversky, 1979). Estudios posteriores siguieron esta línea analítica y empírica a partir de la variable económica (Sent, 2018; Klaes y Sent, 2005; Harstad y Selten, 2013) y en el papel de las instituciones (Shannon ...[et al], 2019). A principios del siglo actual, estudiosos de la teoría de la decisión calificaron este tipo de racionalidad como una “revolución probabilística” y el cálculo de la incertidumbre por medio de la teoría de la probabilidad (Todd y Gigerenzer, 2000), con impactos en la ciencia cognitiva, la económica y el comportamiento de los seres vivos.

Con base en estos supuestos iniciales, vinculados con las paradojas de la supuesta racionalidad de las decisiones, las publicaciones analizan aspectos relacionados con los procesos de comunicación y significado del cambio entre los participantes de las organizaciones (Laloux, 2014; Banner, 2008; Fusch ...[et al], 2020), su sentido y significado (Abolafia, 2010), la lógica que se produce en su manera de obtener conocimiento (Mantere y Ketokivi, 2013), y las perspectivas teóricas y los nuevos conceptos resultantes o impulsados a partir de la pandemia de COVID-19 (Bobby ...[et al], 2021; Fusch ...[et al], 2020). En particular, se destacan los estudios sobre el razonamiento humano no consciente aplicado a situaciones de resolución de problemas en las organizaciones (Lara-Rosano, 2017) y el complejo proceso entre la decisión racional y el estilo de decisión intuitiva (Abubakar ...[et al], 2019), o la gestión del conocimiento y decisiones (Nicolas, 2004).

En este nuevo contexto, asociado a la hipercomplejidad de las sociedades modernas actuales, el proceso decisorio adquiere nuevas dimensiones con la contingencia, al estar esta asociada al riesgo, la inseguridad y al peligro. Para el estudio de las organizaciones se abren numerosos interrogantes: ¿Cómo se explican estas nuevas lógicas de toma de decisiones en el contexto de contingencia e incertidumbre? ¿Qué nuevas peculiaridades y procesos de diferenciación incorpora esta racionalidad en las decisiones?

Este trabajo parte del supuesto de la existencia de paradojas y límites de la racionalidad instrumental en la toma de decisiones en las organizaciones. En un plano conceptual exploratorio, se analiza y describe a partir de dos variables sustantivas, la primera de naturaleza analítica y la segunda de naturaleza teórico-conceptual:

1) El proceso de modificación de la *racionalidad instrumental* weberiana y la *racionalidad limitada* (Gigerenzer, 2014), basadas en la concepción racionalista de la decisión y estructuradas con una lógica multivariable lineal y en un contexto de seguridad.

2) El proceso en que el nuevo contexto contingente, asociado a la incertidumbre, el riesgo y el peligro, influye en la lógica de la *racionalidad instrumental* (Ortmann y Gigerenzer, 2000). El resultado de este doble proceso, según la tesis que se presenta, es la emergencia de un nuevo tipo de racionalidad denominada *racionalidad en la contingencia*, fundamentada en una causalidad múltiple, en una situación inevitable que sucede por algún motivo y con un futuro abierto de posibilidades (Holzinger, 2007; Donaldson, 2008; Pont Vidal, 2021).

El análisis se limita al ámbito disciplinario de la sociología de las organizaciones y, en particular, al estudio relacionado con la racionalidad en la toma de decisiones. La explicación se articula en dos apartados. En el primero se describen los límites de los supuestos neoinstitucionalistas y economicistas basados en la racionalidad. Si bien estos han proporcionado importantes aportaciones descriptivas, se ven limitados cuando se presentan los cambios derivados de la alta complejidad de las sociedades actuales y su presentación contingente. Se introducen las posibilidades de la perspectiva ecológica en la descripción de las organizaciones insertas en un entorno complejo y dinámico. En el segundo se describe la situación de contingencia y la actualización de posibilidades para las organizaciones. Como conclusión se presenta un primer esbozo de un modelo analítico conceptual que vincula la transformación de la lógica basada en la racionalidad con otra basada en la contingencia en la toma de decisiones.

### **1. El estudio de las organizaciones: más allá de las explicaciones lineales**

Existen dos aspectos fundamentales en la descripción de las organizaciones, cuya raíz epistemológica se basa en el tipo de razonamiento: la superación de los límites tradicionales en la descripción de las organizaciones y la heurística analítica como método descriptivo de fenómenos complejos.

Las corrientes conceptuales más utilizadas que describen el fenómeno asociativo son conocidas: neoinstitucionalista, pluralista, sistémica (fundada en sistemas basales), y en menor medida los estudios de inspiración foucaultianos y neomarxistas. Los estudios

**La sociología y la economía asumen el supuesto de que la acción está subordinada a la razón y esta, a su vez, está superada en el actual contexto de alta complejidad.**

feministas, o en la perspectiva del género, requieren un estudio aparte específico, debido a la gran cantidad de publicaciones y su complejidad conceptual (para una introducción, Ross-Smith y Kornberger, 2004; McMurray y Pullen, 2019). En lo que sigue se diferencia entre una racionalidad operativa orientada a medio-fines y el proceso racional en el que se basa la toma de decisiones.

La mayoría de las corrientes o escuelas asumen de manera directa o indirecta la concepción racional weberiana, basada en los medios-fines, como orientadora de las perspectivas decisionales en las organizaciones y la administración pública. La sociología y la economía asumen el supuesto de que la acción está subordinada a la razón y esta, a su vez, está superada en el actual contexto de alta complejidad. El fundamento epistemológico tiene sus raíces en el proceso integral<sup>1</sup> de racionalización desarrollado por Weber, el modelo de burocracia y sus premisas subyacentes, y el diseño multidimensional de la racionalidad (Sfez, 1984; Pont Vidal y Mattos, 2016). La pregunta aquí es: ¿cuál es el tipo de concepción racional que subyace a las decisiones?

Desde una perspectiva que combina la economía y la psicología, en el llamado nuevo institucionalismo, Herbert Simon (1982) ha identificado en un plano teórico la repetición de formas y hábitos inconscientes en la acción de las personas. Con esto, cuestiona la racionalidad global y la contrapone a una *racionalidad limitada*, modelo que se opone a la concepción racionalista de la acción. El principio de racionalidad limitada considera que una persona raras veces procura una acción óptima en su proceso decisorio, el cual busca establecer sobre un rango limitado de posibilidades finales. Es decir, los individuos y miembros de una organización usan de manera limitada el estudio de las posibles alternativas para lograr los objetivos deseados. Este tipo de racionalidad sigue manteniendo una base epistemológica que básicamente proviene de la economía -como se verá-, aunque algo limitado en el cálculo racional, puesto que el comportamiento de las personas es gobernado por la intención y por la aparente deliberación racional.

En la óptica autorreferencial las organizaciones ya no son objetivables a partir de los deseos y orientaciones personales y por medio

(1) Se define "proceso" como una secuencia de operaciones y decisiones que presentan una unidad o patrón común. En este contexto, un proceso decisorio en una organización se precisa como un tipo de acción comunicativa para tomar decisiones estratégicas o elegir un camino para optimizar o lograr una finalidad en determinadas circunstancias.

**La superación de la racionalidad en la toma de decisiones por la nueva situación de contingencia viene dada por el hecho de una paulatina desintegración de la noción generalizada del orden (en el sentido de seguridad hacia el futuro) y de la inconmensurabilidad y elevada complejidad del mundo actual.**

de la atribución de un sentido. La superación de la racionalidad en la toma de decisiones por la nueva situación de contingencia viene dada por el hecho de una paulatina desintegración de la noción generalizada del orden (en el sentido de seguridad hacia el futuro) y de la inconmensurabilidad y elevada complejidad (o innumerables variables intervinientes) del mundo actual. Esta situación hipercompleja necesita ser reducida a la formación del sistema social, del cual forma parte la organización como un sistema autónomo simultáneo con el sistema de la personalidad, en la perspectiva sistémica, el sistema psicológico.

En el modelo de la racionalidad funcional weberiano todavía imperante, la racionalidad se vincula a personas o a cálculos instrumentales de la autoridad encargada de la organización y el consenso. El proceso de la toma de decisiones y una elección están ordenados y basados en los criterios secuenciales de optimización, perfección, y claridad de los objetivos. Así, las preferencias se encuadran en un orden consistente y amplio. Mientras la observación se limita a la acción individual, esta situación es plausible y ha producido aportaciones epistemológicas. El problema surge en el plano social y colectivo, donde no existen garantías de que las personas o agentes actuarán de manera racional -como se ha visto con claridad durante la pandemia o frente a asumir las acciones necesarias y urgentes para frenar el cambio climático.

La teoría de los juegos se ha encargado de examinar y demostrar las paradojas que surgen en esta hipotética racionalidad. El proceso analítico de la toma de decisión, la hipótesis sobre la pérdida de racionalidad, y la paulatina transformación de las decisiones basadas en la racionalidad -según la cual la acción está subordinada a la razón y, por lo tanto, todas las acciones son racionales y orientadas a unos objetivos-, ya ha sido identificado y cuestionado en publicaciones que constatan diferentes maneras y orientaciones de la racionalidad en las organizaciones: "diversas interpretaciones de la conducta racional" e incluso una situación de cambio acelerado con la "quiebra de la racionalidad instrumental" (Sánchez-Oro ...[et al], 2020; Pont Vidal, 2017).

Al asumir la complejidad, en la perspectiva de la explicación racional se mantiene que la toma de decisiones se estructura en diferentes niveles, donde cada nivel de la decisión es parte de un proceso de una deliberación consciente. Sin embargo, recientes observaciones empíricas psicológicas han identificado que cuando las

personas toman decisiones enfrentan procesos mentales en los que intervienen procesos inconscientes y semiconscientes. Desde esta perspectiva de análisis el supuesto de partida es que las decisiones se fundamentan en la lógica de un tipo de racionalidad contingente. Este supuesto tiene a su vez consecuencias epistemológicas sobre la manera en que se entienden y describen las organizaciones. Es insuficiente describirlas a partir de sus objetivos estipulados, puesto que se sustentan en una declaración burocrática formal, de su membresía, al basarse en la exclusión de sus no-miembros, o del tipo de estructura, puesto que relegan sus funciones. También es limitado describirlas como entes pasivos que reciben *inputs* y ofrecen respuestas, independientemente de su capacidad de autonomía.

### **1.1 Perspectiva ecológica: organizaciones como sistemas de decisión**

La sociología organizacional habitualmente diferencia entre los participantes (miembros) y los no participantes de las organizaciones. Esta diferenciación es poco sociológica y arbitraria para la observación de la sociedad al limitar el entendimiento entre los participantes, pues se basa exclusivamente en el proceso de formalización, entre los que forman parte y los que están fuera. El proceso de formalización se ha asumido como un criterio esencial de la diferenciación entre los elementos de interacción humana y los sistemas organizativos formales. Este tipo de formalización de los miembros es una característica estructural y descriptiva de la complejidad, pero es insuficiente en el contexto de la contingencia.

En contraposición de las definiciones habituales de carácter normativo y descriptivo, en las que las organizaciones se presentan como unidades de carácter social coordinadas y compuestas por dos o más personas con el propósito de lograr objetivos comunes, las perspectivas ecológicas presentan una descripción de las organizaciones orientadas e insertas en un entorno. La mayoría de los estudios y publicaciones siguen inspirándose en las definiciones clásicas, reducidas a partir de sus funciones, sus objetivos y la racionalidad de su configuración. Mayntz (1963) incorpora la complejidad en las organizaciones, y ha perfilado la descripción todavía fundamentada en los principios de la racionalidad, al definir las como "formaciones sociales complejas, conscientes de sus objetivos y configuradas de forma racional". Cyert y March (1963) han examinado este funcionamiento en la perspectiva comportamental de las empresas y las

organizaciones no públicas, que identifican el nexo entre la toma de decisiones y el concepto simoniano de racionalidad limitada cuando sostienen que las organizaciones no son sistemas que realizan objetivos, sino sistemas en la procura de objetivos.

Con la descripción sistémica no se trata de un conjunto de teorías homogéneas, sino que difieren entre sí, básicamente entre las que fundamentan la existencia de organizaciones como sistemas basales (o sistemas abiertos) y la óptica de sistemas autorreferenciales, que focalizan las funciones y estructuras del sistema en lugar de su composición.

La teoría de sistemas autorreferenciales de Niklas Luhmann amplía la descripción de sistemas abiertos (basales) al incorporar la capacidad de un sistema de crear sus propias estructuras internas a partir de tres elementos constitutivos fundamentales que las diferencian: i) se trata de sistemas operativamente cerrados; ii) son sistemas de decisiones; iii) la racionalidad es producto de sus operaciones internas. En la contingencia incluye una situación que surge de decisiones dinámicas: "Sistemas organizativos son sistemas, que surgen de decisiones y que vinculan decisiones entre ellos" (Luhmann, 1998: 121).

En esta lógica descriptiva las organizaciones son sistemas operativamente cerrados (aunque cognitivamente abiertos) que actúan a partir de sus operaciones internas. Se delinea aquí una diferenciación entre persona y organización, como relación dinámica entre sistema-entorno, por medio de la fórmula conceptual sociológica aplicada del rol de miembro. Se trata de un tipo de argumentación inicial, puesto que los sistemas sociales se componen de acciones de expectativas complejas, comunicaciones y acciones (roles), pero no de personas (en el sentido ontológico), ya que cada persona es parte de un sistema de acción. En este sentido, los miembros de una organización (funcionarios, socios, técnicos, etc.) no son personas individuales en la administración organizativa, sino que forman parte del entorno de la administración.

De manera creciente en los últimos años, algunas publicaciones en la óptica autorreferencial se han orientado hacia una convergencia con los estudios neoinstitucionalistas, orientados al sujeto, en los que se presenta a las organizaciones como sistemas complejos especiales. En esta perspectiva las organizaciones consisten en una multiplicidad de relaciones y conexiones (por ejemplo, entre los diferentes tipos de membresía). En las organizaciones públicas estas relaciones se traducen entre los funcionarios y los políticos, los dirigentes, efectivos

y temporales, etc. En las organizaciones privadas se dan entre los empleados, directivos, órganos de supervisión y grupos de destinatarios. Las descripciones de las organizaciones se construyen sobre esta diversidad de situaciones, e incluyen modelos, reglas de procedimiento, y resultados, y contemplan a las personas no solo en sus funciones.

En la óptica autorreferencial se asume una serie de premisas y conceptos iniciales sobre la capacidad autónoma de las organizaciones (autorreferencia, cierre operativo, autoorganización, orientación contextual) y la transposición del ser humano en la periferia de la organización. Se describe e interpreta a las organizaciones como *sistemas de decisiones*, o *decisiones que vinculan a decisiones* (Luhmann), y se entiende el concepto de decisión en su especificidad puramente epistemológica. Las funciones y operaciones de una organización se basan en la toma de decisiones. Así, una organización es un sistema social encaminado a un objetivo y está compuesto por elementos. Esta descripción incorpora la capacidad de autoobservarse y con ello de poseer capacidad de aprendizaje. En la situación de contingencia esta capacidad se amplía con posibilidades abiertas del futuro. Con la incorporación de procesos internos autorreferenciales en la toma de decisiones y del supuesto central según el cual las “decisiones como producto de decisiones”, ha adquirido una importancia fundamental en los estudios organizacionales. Estas especificidades se han renovado con la emergencia de la pandemia de COVID-19.

En este entendimiento los sistemas organizacionales son sistemas autónomos y autorreferenciales que crean sus propias operaciones y temporalidades de manera irreversible en sus decisiones y transformación, al contrario de como sucede en los supuestos newtonianos en los que es posible revertir la línea del tiempo (como también sucede en los supuestos de sistémicos y complejos de Ilya Prigogine).

Así, las organizaciones son una parte de la sociedad y son una forma especial de coordinación y disposición de las actividades sociales, implican coordinación específica e intersecciones entre estas actividades, son condicionadas e influenciadas por el entorno social. Poseen además una enorme influencia en la situación, las dinámicas de una sociedad, y en su desarrollo al compaginar dinámicas decisionales sobre los riesgos y peligros de la no sostenibilidad y sus impactos futuros. Tampoco envejecen o quedan obsoletas, sino que siguen dominando la composición de la sociedad de tal manera que es posible incluso referirse a la descripción de sociedad de las organizaciones (Etzioni, 1965).

La economía de comportamiento ha diferenciado fundamentalmente entre los términos normativo y descriptivo. Como normativo se refiere a cómo una persona debe comportarse si quiere asumir un comportamiento racional, mientras que el término descriptivo hace referencia a cómo una decisión se desvía de una supuesta racionalidad total.

## 1.2 Racionalidad instrumental y sus paradojas

Que la *doble revolución*, probabilística y heurística, ha desencadenado un cambio paradigmático en la racionalidad en la toma de decisiones no es nuevo (Todd y Gigerenzer, 2000). Ambas no solo impactan directamente en la gestión, sino que se manifiestan en los diferentes niveles de toma de decisiones en las organizaciones.

Las primeras publicaciones de Herbert Simon (1959) identificaron los límites del modelo racional y la existencia de un tipo de *racionalidad limitada* (*bounded rationality*) en las personas, las cuales actúan a menudo por medio de impulsos irracionales (Simon, 1982 y 1991). Esta configuración también se manifiesta en los procesos de toma de decisiones en las organizaciones, como constató la *Prospect Theory* de Kahneman y Tversky (1979). En esa teoría se analizan las anomalías y contradicciones del comportamiento humano y la toma de decisiones bajo el riesgo, sobre la hipótesis de la "racionalidad acotada y los límites cognitivos", en el que se verifican los problemas derivados de la teoría de la utilidad esperada. En publicaciones posteriores, influenciadas en los supuestos simonianos de la racionalidad limitada, se ha aplicado al análisis del papel de las instituciones en la toma de decisiones políticas (Shannon ...[et al], 2019) en entornos complejos y marcados por la incertidumbre, cuyas consecuencias son poco claras para medir las probabilidades en las decisiones (Ferretti, 2020).

La presentación de la racionalidad limitada surge básicamente del ámbito económico y de sus análisis del comportamiento. La economía de comportamiento ha diferenciado fundamentalmente entre los términos normativo y descriptivo. Como normativo se refiere a cómo una persona debe comportarse si quiere asumir un comportamiento racional, mientras que el término descriptivo hace referencia a cómo una decisión se desvía de una supuesta racionalidad total. No se explicará aquí la evolución de la diferencia entre inteligencia limitada e inteligencia finita, identificadas a finales del siglo XIX, y ya extensamente descritas (Klaes y Sent, 2005).

La dependencia entre la racionalidad y la racionalidad limitada es extensa en el ámbito de la economía de las expectativas racionales y en la econometría: la teoría de juegos, la economía de expectativas racionales, los intercambios comerciales de inteligencia cero, o la racionalidad ecológica. La teoría de los juegos ha mostrado sus paradojas con el principio de racionalidad limitada. Sin embargo, otras publicaciones en el ámbito económico han intentado procurar una salida a esa paradoja y los costes de la toma de decisiones con



otras perspectivas más refinadas. En estas se han esbozado las posibilidades de que surjan distribuciones de competencia, racionalidad endógena, entre compradores y vendedores en un mercado a partir de la utilización de un juego adaptativo -en el caso de organizaciones económicas.

En otra línea argumentativa emergen nociones anteriormente no contempladas como los equilibrios intuitivos no racionales (en el dilema del prisionero), o el conocimiento común, y la paradoja de Nash sobre el “estar de acuerdo en estar en desacuerdo” sobre un fenómeno. Intentos posteriores que justifican la racionalidad, o intentan refinar el equilibrio propuesto por Nash, conducen a nuevas paradojas como el limitar el comercio y favorecer el comercio especulativo a situaciones entre dos jugadores en un juego con la tesis “la racionalidad en los juegos depende críticamente de la irracionalidad”, como ya ha sido identificado (Aumann y Sorin (1989). El patrón común en estas paradojas surge de una serie de patrones como la búsqueda exclusiva de los economistas de las “expectativas racionales”, “utilizar la racionalidad limitada para reforzar la hipótesis de las expectativas racionales por medio de un aprendizaje racional limitado”, y situar a los “diversos agentes y gobiernos en pie de igualdad”, o la “justificación del término de error”, como ha sintetizado Sent (2018). En otras palabras, es racional ser limitadamente racional.

### **1.3 Heurística y sus posibilidades**

Es necesario aquí entrar en el plano de análisis heurístico (Moustakas, 1990). La heurística es un procedimiento mental sencillo que ayuda a encontrar respuestas adecuadas, aunque pueden ser imperfectas para obtener respuestas a preguntas y problemas difíciles. Se utiliza en procesos cognitivos para decisiones no racionales o como estrategia que ayuda a tomar decisiones de manera más fácil (Pont Vidal, 2019).

La perspectiva de la racionalidad ecológica destaca la paradoja sobre lo que habitualmente se ha considerado racional en la explicación de la teoría de la elección racional. La discrepancia se manifiesta al existir la posibilidad de que una actitud puede no ser considerada como racional, según expone la explicación de la racionalidad ecológica y viceversa, en que una conducta semejante a una irracionalidad puede ser considerada como racional. ¿Cómo se puede superar en el mundo físico la paradoja de la débil línea que separa la racionalidad de la irracionalidad?

Gigerenzer y Selten (2002) delinearon un programa de investigación heurístico en el que deconstruye la imagen idealizada de científicos, economistas y biólogos que aspiran sobre la formulación de modelos elaborados que les dotan de habilidades ilimitadas para saber y calcular. Estas formulaciones tienden a desaparecer cuando se encuentran confrontadas con el mundo físico y las realidades psicológicas del mundo real, puesto que las personas no siempre pueden estar a la altura de estas exigencias ideales y, a menudo, aparecen irracionales, disfuncionales y alejados de decisiones óptimas. En sus observaciones empíricas Gigerenzer y Selten sostienen que algunos comportamientos observados, aunque se desvían de los principios de racionalidad, pueden ser racionales en entornos con características específicas. Sin embargo, una persona puede sobrepasar los principios de racionalidad de una manera racional limitada para actuar racionalmente en estos entornos.

Durante la pandemia, por ejemplo, la utilización del transporte público ha caído drásticamente en la mayoría de las metrópolis occidentales (alrededor del 50%). La mayoría de la población se ha obligado a asistir presencialmente a su puesto de trabajo cuando simultáneamente las empresas de transporte disminuían sus flotas y la frecuencia de paso de los trenes, sin que el poder público tomara medidas decididas para evitar estas situaciones. El resultado fueron aglomeraciones y medios de transporte totalmente saturados y sin las mínimas medidas de distanciamiento social. Las situaciones de comportamiento desviado de la racionalidad aparecen en el ámbito político (opción de voto por un partido o líder político poco democrático, pero que ofrece mejores compensaciones salariales en caso de subir al poder) en la estrategia militar (con el objetivo de engañar la defensa del enemigo), en la estrategia deportiva (con el objetivo de confundir al equipo contrincante), o en la estrategia económica (con el objetivo de debilitar la competencia).

Por último, se destacan los límites de los efectos del costo de adquisición de información en la toma de decisiones. Esto puede conducir a que quien toma decisiones pueda hacerlo basado en información incompleta, en lugar de incurrir en el costo de obtener información completa que puede tener como resultado decisiones equivocadas, con lo que es posible ser racionalmente limitado (teoría de la inatención racional).

El primer principio de la heurística es optar por la mejor posibilidad. Algunos estudios han demostrado que personas con escasos

**La racionalidad limitada concibe a las personas que se involucran en política como orientadas a objetivos, pero dotadas de arquitecturas cognitivas y emocionales que limitan sus habilidades para perseguir esos objetivos de manera racional.**

conocimientos sobre fenómenos deportivos de diverso tipo son tan buenos como los profesionales para predecir los futuros ganadores. Similar es el caso del conocimiento que poseen los grupos delincuentes organizados al asumir ambos la heurística para tomar decisiones (Todd y Gigerenzer, 2000; Gigerenzer, Todd y ABC Research Group, 1999).

A partir de evidencias empíricas, Gigerenzer diferencia entre *heurística sencilla* y *heurística rápida y frugal* (*fast and frugal heuristics*). En esta última las reglas sencillas ayudan a la mente a tomar decisiones inteligentes de manera rápida y con un mínimo de información como está estructurada en entornos específicos. En su delineamiento explora cómo la construcción sencilla de los ámbitos que controlan la información se pueden vincular para formar diferentes clases de heurísticas. Estas incluyen la toma de decisiones basada en la ignorancia con una sola razón para la elección, modelos de eliminación para la categorización y satisfacción heurísticas para búsqueda secuencial a partir de la simplicidad. La *heurística simple*, sin embargo, no está libre de puntos débiles, al tratarse de un proceso aplicado de manera casi automática e inconsciente con lo que la posibilidad de error es inherente.

En suma, la heurística no debería inducir a pensar que en el pensamiento humano existen sesgos cognitivos de carácter irracional, sino más bien a concebir la racionalidad como una herramienta adaptativa. Esta herramienta se diferencia de las reglas de la formalidad como la lógica o el cálculo de probabilidades. Así, es posible entender muchas falacias cognitivas como respuestas adaptativas a un entorno o mundo de incertidumbres y riesgos.

Estos patrones y paradojas se manifiestan en la conducta colectiva y en las organizaciones políticas. La racionalidad limitada concibe a las personas que se involucran en política como orientadas a objetivos, pero dotadas de arquitecturas cognitivas y emocionales que limitan sus habilidades para perseguir esos objetivos de manera racional. Las instituciones políticas proporcionan el vínculo fundamental entre micro y macroprocesos en la toma de decisiones políticas. Actúan para compensar los límites a la racionalidad, posibilitar arreglos de cooperación que no sean posibles bajo supuestos de racionalidad plena o integral, y no caer presa de los límites o canales cognitivos y emocionales de las personas. Las limitaciones cognitivas que obstaculizan a los individuos en su participación no solo se replican a nivel organizacional, sino que son causales (Shannon ...[et al], 2019).

## 2. Un nuevo contexto: contingencia o la actualización de las posibilidades

La teoría de las organizaciones y de la ciencia de la organización experimentan, desde el último cuarto de siglo, un renacimiento del concepto de sociedad y el análisis de las organizaciones y su entorno o ambiente cambiante. El descuido del análisis del entorno o de la sociedad ya ha sido constatado. La pregunta es: ¿cómo se está produciendo este retorno epistemológico de la sociedad?

El entorno está siendo redescubierto como fundamental en la constitución y las operaciones del sistema, en la toma de decisiones organizacional. Implica el riesgo de pérdida, accidentalidad o aleatoriedad, con la multiplicidad de una variedad de variables (actores, otros ámbitos, situaciones de conflicto) que tienen un fuerte impacto en las decisiones.

En el escenario de alta complejidad de las sociedades actuales muchos conceptos, diagnósticos y teorías sociales y organizativas que han predominado en las últimas décadas, quedaron limitados en sus explicaciones al no poseer la capacidad o refinamiento conceptual para describir con más precisión los rápidos y dinámicos cambios. Por otro lado, teorías y conceptos que habían quedado relegados han vuelto con su potencial explicativo a la primera línea del debate académico organizacional. Las teorías ecológicas, y en particular la teoría de sistemas autorreferenciales, permiten una descripción y observación detallada para la comprensión de esta complejidad y el vínculo sociedad-organización.

El concepto de contingencia adquirió protagonismo y aparece en diversos ámbitos de análisis de manera recurrente a partir de la pandemia de COVID-19, dadas las reflexiones sobre las causas y las posibilidades que se presentan de cara al futuro (Pont Vidal, 2020 y 2021). Se entiende aquí que contingencia es una situación existente que no es necesaria ni imposible, pero que ocurre por algún motivo y en la que el futuro está abierto a diversas posibilidades. Se basa pues en una doble negación en la que siempre existe una posibilidad. A partir de los supuestos de esta definición en las últimas décadas se ha utilizado el término en otros ámbitos científicos, con publicaciones procedentes de la psicología de las organizaciones, del *management* y la dirección organizacional (Grandori, 1984; Tarter y Hoy, 1998) y entornos de decisión (Rosness, 2009).

Los sociólogos han descrito la contingencia en la acción social de manera intermitente para describir y presentar las sociedades actuales en sus diferentes ámbitos y situaciones. Así, se ha analizado

con la experiencia y las posibilidades de superación (Lübbe, 1998), y se ha presentado en conexión con la casualidad a partir del término específico y extensible a la totalidad del mundo (*contingentia mundo*).

En la sociología de las organizaciones es posible encontrar interpretaciones diferentes en la teoría de sistemas autorreferenciales. Se destacan tres fundamentales: 1) la racionalidad apoyada en la crítica del pensamiento lineal cartesiano y fundamentada teóricamente en aspectos antropológicos y ontológicos de un acto creativo; 2) la decisión descrita como un tipo de comportamiento esperado y que abre una serie de posibilidades para su selección; y 3) la racionalidad basada en la perspectiva teórica de la acción, la implicación de la razón en el significado de las acciones, y que escenifica la capacidad que tiene para orientar y dirigir la acción propuesta. En este sentido, se mantiene que la acción es la que determina la racionalidad. Para los objetivos de este trabajo se focaliza en la segunda descripción, al recurrir las otras a la teoría de la acción. Aquí se entra en el vínculo ambiguo entre contingencia, racionalidad y decisión. En este contexto, la teoría de sistemas autorreferenciales aporta unos instrumentos conceptuales imprescindibles.

Niklas Luhmann y la teoría de sistemas autorreferenciales se han ocupado de exponer las situaciones de contingencia en todos los ámbitos de la sociedad (Luhmann, 1998: 153 y 2002: 118). En esta perspectiva el concepto de contingencia implica que siempre existen las posibilidades para la experiencia y la acción y que pueden ser actualizadas, al estar asociados al horizonte de las posibilidades actuales y de otras experiencias que pueden ser diferentes de lo esperado. Con ello, contingencia no es solo un número de posibles reacciones, sino su selectividad en un horizonte de indeterminación. En las hipercomplejas sociedades actuales existe una conciencia en la acción y decisión, de manera que cada determinación se perfila como contingente. En las organizaciones todo proceso de cambio político-administrativo presenta riesgos, algunos calculados y otros no calculados, y, por lo tanto, se encuentran en una situación contingente. Introducir nuevas modalidades de teletrabajo, no llegar a acuerdos sobre cómo la organización enfrenta la lucha contra el cambio climático, o no reconocer la emergencia de otras maneras y lógicas en la toma de decisiones y de participación, creará malestar entre sus miembros; son situaciones contingentes no libres de riesgos. El riesgo se refiere aquí también a los posibles efectos que puede producir una decisión frente a los desafíos del futuro inmediato.

## **2.1 Contingencia y decisiones**

El modelo teórico de la acción de la racionalidad funcional y la racionalidad limitada considera que el individuo raramente busca una acción óptima en el problema decisorio y que procura establecer un rango limitado de posibilidades finales. El enfoque contingente focaliza la racionalidad limitada del sistema, siempre abierto a la imprevisibilidad, la inseguridad y con ello al riesgo. El punto central del análisis es cómo se desarrolla esta racionalidad en el sistema, cómo mantiene unos patrones y estructuras, y cómo los procesos dependen de personas concretas. El no asumir las medidas de distanciamiento social y de seguridad biológica necesarias para frenar la expansión de la COVID-19 por parte de sectores de la población, demuestra el estudio racional limitado que realizan las personas en esta situación (disfrutar el presente) para superar de manera óptima, rápida y eficaz, sin contaminarse.

El enfoque de la teoría de la contingencia para el diseño organizacional esboza la estructura que se adapta a la situación de contingencia y que produce resultados beneficiosos para la organización. No se diferencia en lo fundamental de la teoría institucional, la cual mantiene también que existe un tipo de ajuste institucional que produce resultados beneficiosos para la organización (Kondra y Hinings, 1998). La posible línea convergente de estos enfoques tiene implicaciones que incluso pueden llevar a prescripciones complementarias y contradictorias para el diseño organizacional, al emerger desequilibrios no suficientemente conceptualizados entre factores exógenos y endógenos en la estructura de las organizaciones, como se ha indicado en diversos trabajos (Rayney ...[et al], 2010; Donaldson, 2008). La posibilidad de integración de estas perspectivas es importante para la teoría y la práctica, ya que ninguna perspectiva puede por sí sola explicar el éxito de una organización y su comportamiento o el mejor tipo de vínculo con su entorno.

La diferencia entre ambos supuestos conceptuales emerge en la observación de los impactos en las organizaciones. Mientras que el ajuste de contingencia produce efectividad interna en la organización, por medio de la indicada heurística, el ajuste institucional produce legitimidad y apoyo externos. Aquí ambas teorías entran en desacuerdo y conflicto, al prescribir se delinear diferentes estructuras con diferencias muy amplias y los ajustes pueden ser estructuras completamente diferentes. La consecuencia es que el diseñador u observador organizacional puede encontrarse en un dilema a la hora de optar por un tipo de enfoque práctico.

**Frente a fenómenos y situaciones de incertidumbre generalizada, la pandemia y sus impactos, la acción estratégica ya no se puede fundamentar solo en los procesos de generación de normas para orientar la acción social de los actores estratégicos, ni en medios para su autocondicionamiento racional, o de la limitación a la racionalidad de la acción individual de las personas. Esto se ha demostrado con los llamamientos a la autorresponsabilidad frente a la pandemia.**

Esta situación se ha reflejado en el papel del *sistema estado* o *político-administrativo*. ¿Debía adaptarse este sistema y con ello ganar legitimidad o cambiar la estrategia en la toma de decisiones? Frente a fenómenos y situaciones de incertidumbre generalizada, la pandemia de COVID-19 y sus impactos, la acción estratégica ya no se puede fundamentar solo en los procesos de generación de normas para orientar la acción social de los actores estratégicos, ni en medios para su autocondicionamiento racional, o de la limitación a la racionalidad de la acción individual de las personas. Esto se ha demostrado con los llamamientos a la autorresponsabilidad frente a la pandemia.

### *Racionalidad del sistema*

Con el cambio teórico en la perspectiva de la acción se muestran las ganancias para la racionalidad del sistema. En la práctica significa que el sistema político-administrativo puede inducir a un tipo de acción pública más dinámica, como la prestación de resultados y de cuentas más efectivo, transparente y público, y de manera positiva, por medio de ofrecer mayor libertad de acción a las personas y a otros subsistemas. Puede introducir decisiones transparentes o más opacas, de manera negativa, con mayor control burocrático impuesto en sus operaciones e incluso favoreciendo las posibilidades de ser más ineficiente, o incluso corrupto. La acción de los gobiernos es un claro ejemplo donde se manifiestan con crudeza durante la pandemia las decisiones opacas o, incluso, decisiones claramente contingentes como la declaración de los estados de alarma.

A diferencia de como sucede en los supuestos newtonianos, en los que es posible revertir la línea del tiempo, los sistemas autónomos crean sus propias operaciones y temporalidades, siendo irreversibles. En los supuestos de sistémicos y complejos de Ilya Prigogine el tiempo surge del no-equilibrio, por lo que no es posible su reversibilidad. El fenómeno de la pandemia de COVID-19 ofrece un ejemplo. Ha habido diversas maneras de frenar o controlar la pandemia. Algunas de estas más radicales con cierres en la economía (*lockdown*), otras con tipos y estrategias de confinamiento basados en códigos culturales o de autorresponsabilidad. Cada una de estas estrategias conlleva sus dificultades, riesgos y peligros. Dada la escasez de vacunas durante los primeros meses del año 2021, los gobiernos han tenido que tomar decisiones no libres de riesgo. Han debido decidir entre implementar una dosis con un índice de inmunidad de 85% para alcanzar un mayor número de personas (como ha

sido el caso de Gran Bretaña) o mantener las dos dosis con un mayor índice de inmunidad, pero dejando a una mayor parte de la población sin vacunar. La contingencia se ha mostrado durante el período de vacunaciones masivas, aunque limitadas debido a la disponibilidad de los fabricantes y de los productores de las materias básicas para producirlas, o en la decisión de confinamientos más o menos radicales de la población. Así, la manera en que se haya podido lograr frenar la extensión de la pandemia ha experimentado diversas posibilidades, siendo siempre posible otra decisión y otro camino para frenarla. Sin embargo, una vez tomada una decisión esta es irreversible. Incluso si se ratificara abre nuevos espacios de irreversibilidad, como se ha visto en la opción de compra, tipo de vacuna y aplicación de las dosis.

Todo este proceso ha sido un tipo de fenómeno operativo en el sistema (en este caso el sistema político-administrativo y el sistema de salud y su gobernanza) en el que cada paso u operación es un hecho y en cada paso es posible pensar que es contingente. Lo que no se ha experimentado todavía es contingente (organización previa de un sistema de salud y hospitalario extenso y preparado, existencia en *stock* en cada país de materia prima para la producción de vacunas). Por último, es posible identificar diversos caminos y estrategias que conducen al objetivo final de frenar la pandemia que proporcionan un rendimiento o resultados similares, con lo que es posible deducir que se pueden considerar que estos caminos son equivalentes en el plano funcional, pero diferentes en su realización. Así, es posible asumir una estrategia con la priorización de inversiones y construcción de hospitales, otra direccionada en subsidios y ayudas a las empresas, a los trabajadores informales o del área del turismo, otra dirigida a reducción de impuestos municipales, etc., siendo que el objetivo de frenar la pandemia o de minimizar sus impactos (humanos y económicos) se mantiene.

En esta situación la lógica de la contingencia (heurística) permite descubrir cuáles son los mejores pasos, caminos y soluciones, y cuáles tienen en cada momento un riesgo mayor. Incluso si solo existiera un camino posible (*lockdown* o cierre total de la economía), siempre es posible pensar cómo un gobierno está actuando y qué medidas están decretando para, de esta manera, poder tomar las decisiones posibles. En esta lógica contingente, también las organizaciones pueden asumir decisiones diversas y procurar caminos diversos (horarios flexibles, teletrabajo, reinversión de la estrategia de negocio, etc.).

Las personas se encuentran en una situación contingente similar que oscila entre asumir la protección biológica, el distanciamiento



social y la autorresponsabilidad. Sin embargo, el margen de contingencia es diferente al verse obligados los trabajadores asalariados a tomar el sobrecargado transporte público y depender de las medidas de seguridad de las empresas. En esta situación, son los sindicatos y los poderes públicos los que deberán velar por la salud colectiva en cada paso o estrategia y el gobierno y los poderes públicos los encargados de introducir y hacer cumplir las medidas a las empresas. Emerge en esta situación una lógica circular con el siguiente aumento del orden: riesgo para el trabajador, inclusión política de fuerza por parte de los sindicatos, respuesta política del gobierno y de las organizaciones económicas.

En suma, la contingencia y su entendimiento habilita a los sistemas complejos a intentar calcular su propio desarrollo, los fenómenos y los eventos externos de antemano, y a considerar constantemente en qué condiciones tendrán que asumir cambios operativos y estructurales. El asumir contingencias en la perspectiva de aumentar su grado de libertad y acción.

## **2.2 Decisión y acción**

La perspectiva constructivista, o sistémica, diferencia entre decisión y acción. En esta perspectiva se establece una relación de la decisión y su identificación, por la manera de asumir y enfrentar la contingencia, puesto que las decisiones son el resultado de cómo es tematizada y qué implica su semántica descriptiva. De esta tesis se desprenden dos significados diferentes para las organizaciones. Por un lado, se acepta la contingencia y, con ello, la existencia de las demandas e influencias provenientes del entorno o ambiente. Así, cualquier tipo de decisión está sometida a la inseguridad de posibles alternativas. En este sentido, las decisiones son producto de otras decisiones que permiten seguir tomando decisiones. Las decisiones tomadas en períodos de conflicto o de fenómenos abruptos son un ejemplo, pues se requieren constantes decisiones que conducen a otras decisiones. Por otro lado, significa también la inseguridad sobre si existen las premisas de la acción misma, puesto que el acto de tomar una decisión no representa que sea asumida mayoritariamente por los agentes o las personas.

Se establece y delimita una clara diferenciación entre la decisión y la acción, y entre elección y alternativa, al tratarse de momentos y de procesos diferenciados. Las acciones han de ser consideradas como dadas (siempre existe un tipo de acción), mientras que las

decisiones no poseen una capacidad específica, sino que el elemento decisivo lo constituye la posibilidad de elección entre diversas posibilidades. De nuevo, la pandemia ofrece un ejemplo. El análisis entre los diferentes grupos de riesgo ha inducido a los gobiernos la necesidad de establecer grupos prioritarios en todas las sociedades (personas mayores, con enfermedades crónicas, funcionarios públicos, etc., hasta llegar a los más jóvenes). Si bien en este caso la alternativa ha sido necesaria, no siempre es necesaria al aparecer como el resultado del proceso de decisión. Cada alternativa precisa de una decisión, aunque por sí sola no es una decisión, sino que debe ser diferenciada de la decisión. En suma, las decisiones son el resultado de la tematización de la contingencia. Las preguntas centrales que es necesario formular son: ¿quién toma las decisiones?, y ¿a quiénes van dirigidas?

Por otro lado, la teoría de la decisión no puede entenderse independientemente de la complejidad. Los sistemas no existen previamente, sino que precisamente se construyen para reducir la complejidad de las sociedades actuales. La complejidad, o la existencia de innumerables variables, obliga necesariamente a la selección y esta, a su vez, de nuevo a la contingencia.

La complejidad es entendida como una relación de decisiones en las que las organizaciones son descritas como “decisiones de decisiones”. En la presentación de la complejidad se entiende que se forma una relación continua de decisiones por medio de la cual es posible adoptar decisiones, que implican a su vez la selección entre diversas alternativas destinadas al crecimiento o transformación de la organización. Esta complejidad puede ser reducida por la decisión y su acto selectivo.

La complejidad posee una serie de atribuciones que la diferencian de los problemas difíciles o de la existencia simultánea. Es necesario pensar la complejidad según tres características: 1) debe permitir la abstracción teórica para poder entender lo que no se puede entender; 2) no es un conjunto de conocimientos empíricos o una relación de variables; y 3) tiene su unidad en forma de relación entre diversas opciones, posibilidades y decisiones. Como consecuencia, esta idea de complejidad se apoya en las relaciones que se establecen, en este caso, con el observador. Con el proceso de observación los sistemas se dinamizan para crear la acción que, a su vez, permite reducir las relaciones que surgen en la interacción de la comunicación intersistémica. Este proceso de reducción de la complejidad permite que en el momento de tomar una decisión se incrementen las posibilidades de reducir el tamaño de la estructura del sistema (puesto que se simplifican las operaciones), siempre y cuando se mantenga el equilibrio permanente del sistema.

**El papel de los gobiernos, las empresas y los ciudadanos, en especial durante la pandemia, ha mostrado la exigencia de reiniciar el análisis conceptual de la decisión en torno a la manera en que se formulan las decisiones, su lógica, su racionalidad, sus impactos y el tipo de acción.**

Aquí es necesario establecer la diferencia entre organizaciones privadas y públicas, al tratarse de diferentes naturalezas. A diferencia de las organizaciones privadas, las organizaciones públicas están sometidas a criterios normativos de acción, por lo que los resultados muestran que la calidad de las decisiones estratégicas es un determinante estructural de su eficacia organizativa (Rodríguez-Ponce y Pedraja-Rejas, 2007 y 2009).

Las observaciones convergen con los resultados de estudios empíricos anteriores y muestran entre sus hallazgos cómo la calidad de las decisiones estratégicas influye sobre la eficacia organizativa de las organizaciones públicas y las orientaciones emergentes de cara al futuro (Papadakis ...[et al], 2010): 1) la racionalidad del proceso de toma de decisiones estratégicas impacta positivamente sobre la calidad de dichas decisiones; 2) la flexibilidad cognitiva impacta positiva y significativamente sobre la calidad de las decisiones estratégicas en las empresas públicas; y 3) el conflicto de ideas contribuye a lograr mayores niveles de calidad en las decisiones estratégicas. Estos hallazgos y evidencias han permitido configurar una visión integradora del proceso de toma de decisiones estratégicas, además de generar un marco de referencia para futuras investigaciones. Como resultado de la investigación se sugiere la introducción de buenas prácticas para lograr mayores niveles de éxito en la toma de decisiones estratégicas y, subsecuentemente, mayor eficacia organizativa por medio de equipos de alta dirección en las organizaciones e instituciones públicas que favorezcan la racionalidad de las decisiones estratégicas.

El papel de los gobiernos, las empresas y los ciudadanos, en especial durante la pandemia, ha mostrado la exigencia de reiniciar el análisis conceptual de la decisión en torno a la manera en que se formulan las decisiones, su lógica, su racionalidad, sus impactos y el tipo de acción. Como conclusiones se argumenta la posibilidad de modificar qué se entiende por la decisión como una expectativa de comportamiento, de forma tal que el concepto de decisión permita establecer una relación con los problemas derivados de la racionalidad. Es posible ilustrarlo en el momento en que una persona se decide por la opción de asumir la máscara de protección, el distanciamiento social y la opción de vacunarse. La sociedad en general espera y valora una decisión positiva al respecto. Una persona, por voluntad, conciencia o convencimiento, acepta asumir este tipo de restricciones. Esta situación significa que la decisión no corresponde al entorno, puesto que contrariaría una decisión libre, sino a sí misma. Pero la decisión puede ser tomada según las recomendaciones y exigencias gubernamentales

sobre el control y prevención de la pandemia. Con estas premisas sobre el proceso de la decisión se muestra que la persona no toma realmente la decisión, sino que constituye una decisión de la decisión.

### **2.3 Decisión y riesgo**

La contingencia está siempre asociada al riesgo y el riesgo al peligro. En las sociedades modernas se está produciendo un acelerado proceso de desintegración de las imágenes, de la presentación del orden y la previsión de posibilidades de riesgos que abarcan el conjunto de la sociedad, las instituciones y las organizaciones de la vida de las personas. Las organizaciones no están libres de este proceso. Como un tipo específico de construcción de la contingencia, substituyen patrones antiguos, desfasados o en desaparición que no son más útiles para su funcionamiento. Las organizaciones dejan de ser esbozos ambivalentes que ofrecen un tipo de sentido o de responsabilidad e identificación para las personas, tampoco cumplen ya la función de un tipo de racionalidad "para acceder al mundo". Por medio de la acción de los subsistemas sociales, las organizaciones emergen como mecanismos de diferenciación entre los sistemas sociales y el sistema, o la vida individual. En este contexto, la decisión se interpreta como un comportamiento esperado en el cual las decisiones son habitualmente consideradas como una preferencia de opciones o como punto de referencia para las personas.

El riesgo y la inseguridad externa causada por la pandemia no debe ser interpretada como una situación de incertidumbre generalizada, sino a la inversa, incluso como un tipo de ganancia para la racionalidad y la visibilidad de la acción, la organización y las operaciones del sistema -en este caso, el sistema administrativo-. Este supuesto en la racionalidad introduce un cambio teórico de la perspectiva tradicional weberiana de la acción, la que ya no es entendida como acción individual orientada a un fin u objetivo, sino como acción del sistema social. En este caso, el sistema político o económico pueden adquirir una mayor ganancia en su racionalidad por medio de otros mecanismos, como es la comprensión de la situación externa y de sus operaciones con el objetivo de incidir para influenciar la acción social.

Los riesgos derivados de estas decisiones son proyectados así hacia el futuro, ya que sus efectos y peligros todavía no son conocidos con detalle. El peligro surge cuando se concreta que un determinado riesgo y daño deba ser asumido por la mayoría de la población, siendo que la decisión causante fue tomada por un pequeño grupo de personas inexpertas o no conocedoras del tema y de sus impactos sociales (y ecológicos).

**La contingencia está presente en todos los ámbitos de la sociedad, colectivos e individuales, como son las decisiones, las acciones y la comunicación entre las personas.**

La óptica autorreferencial aporta dos conceptos esenciales para minimizar el riesgo: la confianza y la doble contingencia. La confianza siempre ha sido fundamental para las relaciones humanas y es un mecanismo para reducir el riesgo. La contingencia conlleva como aspecto negativo la pérdida y erosión de la confianza. Esta abarca todos los ámbitos de la vida social: en el plano de la vida individual de las personas, en el consumo, en los políticos, en el gobierno, en los medios de comunicación, o en las estructuras de seguridad biológica. Pero la pérdida de confianza puede ser también un catalizador para la solidaridad o un acelerador de la desintegración social. Las organizaciones (públicas y privadas) no están libres de este fenómeno, que implica también replantear las bases en que se ha mantenido la jerarquía y orientar la gestión hacia unas nuevas bases con la reformulación de la jerarquía.

Hace unas décadas la situación externa o del entorno podía ser en gran medida previsible y, por lo tanto, era posible planificar en lo posible la situación futura deseada. Esta situación se ha visto modificada radicalmente desde el último cuarto de siglo. Los individuos y sus vivencias construyen la complejidad social mediante mecanismos que disminuyen las contingencias y preseleccionan las posibilidades de acción. La doble contingencia (delineada por Parsons y Luhmann) viene a mostrar que las personas y las organizaciones no se rigen solo por las reglas de la lógica o por una racionalidad idealizada, sino también por la situación en que se encuentran. La contingencia está presente en todos los ámbitos de la sociedad, colectivos e individuales, como son las decisiones, las acciones y la comunicación entre las personas. Asegurar la confianza ante la imprevisibilidad del comportamiento de los otros es por medio de la doble contingencia, aunque siempre estará sujeta a los problemas derivados de la irracionalidad. En suma, el teorema de la doble contingencia permite describir y comprender la posibilidad de la interacción entre los individuos y, a su vez, explicar la lógica del orden social.

### **Algunas conclusiones: un delineamiento contingente de la decisión**

La racionalidad en la toma de decisiones ha contribuido a la reducción de posibilidades e incertidumbres, pero también ha sido fuente de límites y paradojas. Se sostiene como argumento que, en las sociedades modernas actuales, caracterizadas por la contingencia

y el riesgo, la racionalidad y el modelo burocrático pierden relevancia social en la práctica. Este dilema no debe limitarse al binomio racionalidad idealizada (irreal) - irracionalidad realista que puede convertirse en un mal sueño colectivo. Es posible describir el proceso de transformación de racionalidades en la toma de decisiones en una perspectiva de circularidad dinámica, que supera la linealidad o multilinealidad de las teorías basadas en el binomio causa-efecto y en la racionalidad de las decisiones y de las acciones.

La transformación de la racionalidad en la toma de decisiones tiene indudables efectos en las organizaciones en diversos ámbitos, colectivos e individuales. Se diverge en los impactos sobre las conductas que ya están experimentando cambios, según se trate de organizaciones empresariales o públicas. Mientras algunas publicaciones respaldan un liderazgo más horizontal y menos jerarquizado, otras reclaman que ha llegado el momento del liderazgo jerárquico en la gestión de las crisis. Los tipos de comunicaciones muestran con claridad las divergencias entre los subsistemas que conforman la sociedad y los respectivos códigos, aunque un tipo de comunicaciones aparecen transversales a las organizaciones (públicas y privadas) como resultado de un nuevo entendimiento de la racionalidad: costos en la confianza, reinención de la autoridad, actitudes frente al riesgo, influencia del entorno social.

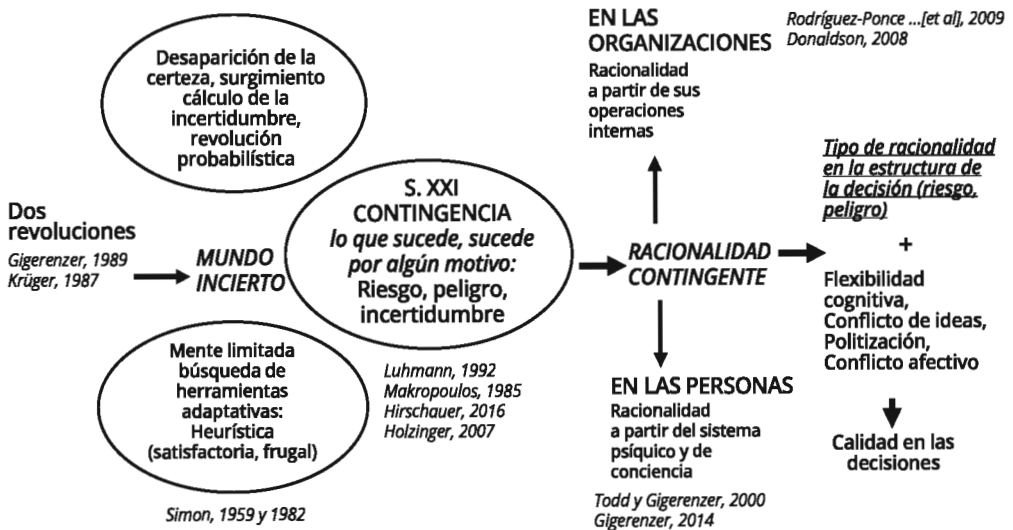
Para las organizaciones esto tiene múltiples impactos y consecuencias. Las demandas de deconstrucción de las identidades, los procesos de desintegración, la emergencia de movimientos sociopolíticos extremistas de derecha o izquierda, los movimientos secesionistas, las dinámicas que buscarán transformar la democracia liberal en autocracias y regímenes burocráticos, serán un constante desafío para las organizaciones y los miembros que forman parte de ellas. A estos fenómenos hay que añadir los que se producen en los sistemas diferenciados que componen la sociedad.

En este contexto de necesidad de replantear la racionalidad se presenta el esbozo de *racionalidad contingente*, asociado a la aceptación de la tesis que sostiene que lo que sucede es por algún motivo o razón. Como se ha visto, por ejemplo, la emergencia del coronavirus se debe no solo a la burocracia y opacidad de las decisiones del gobierno chino, sino por una masiva destrucción de los hábitats naturales. Así, la racionalidad deberá contemplar estos factores de comportamiento y de racionalidad limitada.

La posibilidad existente de surgimiento de otros virus, los impactos del acelerado cambio climático, o los accidentes provocados por la acción y decisión humana, están presentes en las organizaciones. Asumir posibles caminos y opciones para el futuro entrañará riesgos y peligros en un marco de reflexión contingente.

La toma de decisiones es limitada y está siempre influenciada por decisiones anteriores, y las decisiones pueden interactuar en la forma en que influyen en el riesgo de pérdida por accidente o peligro. Desde los puntos de vista teóricos, se trata de una relación especial con el entorno de la organización, del cual esta depende en mayor o menor medida. Se trata de la sociedad que rodea a la organización, en la cual la organización está inserta, que le proporciona los medios y la cual abre, a su vez, situaciones contingentes. La óptica autorreferencial luhmanniana ha dado un paso para solucionar estos límites al diferenciar entre decisión y acción, las decisiones como resultado de la contingencia y la perspectiva de un comportamiento esperado, aunque no se podrá descartar la irracionalidad. La necesidad de respuestas frente al riesgo será más frecuente. Contingencia significa riesgo y riesgo significa peligro. Toda decisión entraña estos tres elementos que deberán ser tomados en cuenta. La posibilidad existente de surgimiento de otros virus, los impactos del acelerado cambio climático, o los accidentes provocados por la acción y decisión humana, están presentes en las organizaciones. Asumir posibles caminos y opciones para el futuro entrañará riesgos y peligros en un marco de reflexión contingente (Figura 1).

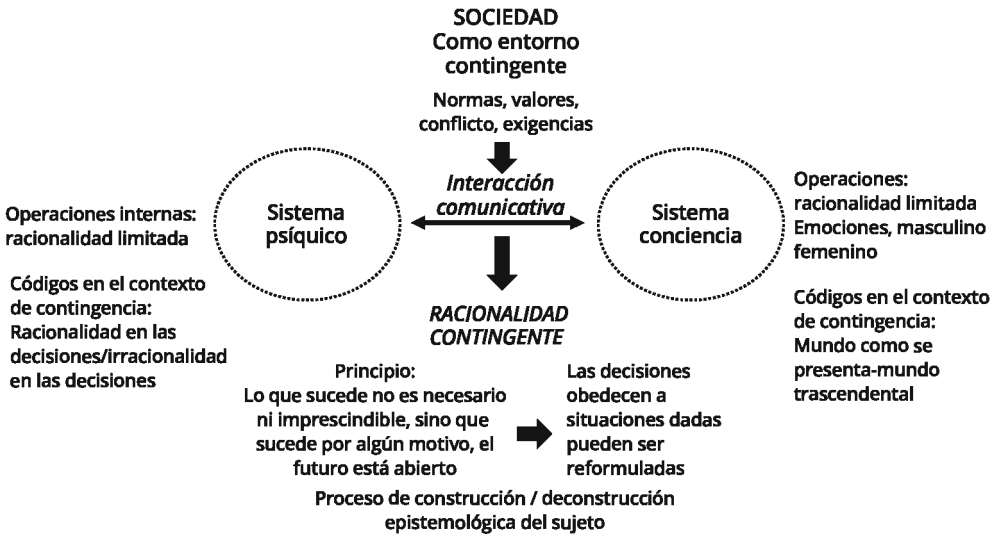
**Figura 1**  
Factores que intervienen y modelo de configuración de la racionalidad contingente en las organizaciones



Fuente: elaboración propia.

En la óptica sistémica que se esboza se vinculan dos ámbitos o subsistemas para la configuración de la racionalidad contingente: el sistema psíquico y el sistema conciencia. El primero está explicitado en la teoría de sistemas, mientras que el segundo aparece de manera muy difusa. En este caso, se considera la posibilidad de atribuirle unas funciones derivadas de su autonomía operativa. Como sistema cada uno posee su autonomía y autorreferencialidad, o sea, capacidad para producir sus propias estructuras y códigos, siendo la racionalidad contingente un tipo de comunicación de ambos. Cada uno de estos sistemas aporta su racionalidad específica y sus códigos. La sociedad constituye, en la presentación de la contingencia, su entorno (Figura 2).

**Figura 2**  
**Composición del esbozo de racionalidad contingente**



Fuente: elaboración propia.

Para las organizaciones y sus miembros emergen diversos planos de análisis. En el plano político las preguntas serán: cómo y de qué manera asumirán la democracia como forma de operar y cómo se relacionarán con el entorno bajo condiciones democráticas. Para el sujeto o las personas, estas nuevas relaciones del saber, del pensamiento y de asumir la lógica de una racionalidad limitada en sus decisiones tendrán inevitablemente consecuencias. Emergen nuevas preguntas para el futuro, imposibles de responder aquí, pero que están siendo



formuladas en los tiempos de pospandemia: ¿Cómo abordan las organizaciones públicas la racionalidad limitada? ¿Cómo se pueden evitar las consecuencias negativas de un comportamiento satisfactorio?

El filósofo Sloterdijk (2012) lo describe y sintetiza de manera clara afirmando que las personas poseen la capacidad y la oportunidad de pasar de un programa de “despasivización de sí mismo” para trasladarse al lado de los “moldeadores” o, en otras palabras, al lugar de los sujetos activos y autónomos creadores de su destino.

## Bibliografía

- Abolafia, Mitchel (2010), “Narrative Construction as Sensemaking: How a Central Bank Thinks”, en *Organization Studies*, Vol. 31 N° 3, pp. 349-367.
- Abubakar, Mohammed; Elrehail, Hamzah; Alatailat, Maher; y Elçi, Alev (2019), “Knowledge Management, Decision-Making Style and Organizational Performance”, en *Journal of Innovation and Knowledge*, Vol. 4 N° 2, pp. 104-114.
- Aumann, Robert y Sorin, Sylvain (1989), “Cooperation and Bounded Recall”, en *Games and Economic Behavior*, Vol. 1 N° 1, pp. 5-39.
- Baecker, Dirk (2002), *Wozu Systeme?*, Berlin, Kulturverlag Kadmos.
- Banner, David (2008), *Frameshifting: a Path to Wholeness*, Ann Arbor, Loving Healing Press.
- Bobby, Subhabrata; Jermier, John; Peredo, Ana Maria; Perey, Robert; y Reichel, André (2021), “Theoretical Perspectives on Organizations and Organizing in a Post-Growth Era”, en *Organization*, Vol. 28 N° 3, pp. 337-357.
- Cyert, R. M. y March, J. G. (1963), *A Behavioral Theory of the Firm*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Diekmann, Andreas (2020), “Entstehung und Befolgung Neuer Sozialer Normen: das Beispiel der Corona-Krise”, en *Zeitschrift für Soziologie*, Vol. 49 N° 4, pp. 236-248.
- Donaldson, Lex (2008), “The Conflict between Contingency and Institutional Theories of Organizational Design”, en *Designing Organizations*, Richard M. Burton, Bo Eriksen, Dorthe Døjbak Håkonsson, Thorbjørn Knudsen, Charles C. Snow (eds.), Boston, Springer, pp. 3-20.
- Etzioni, Amitai (1965), *Organizaciones modernas*, México, Uteha.
- Ferretti, Valentina (2020), “Layering, Expanding, and Visualizing: Lessons Learned from Three ‘Process Boosts’ in Action”, en *Routledge Handbook of Bounded Rationality*, Riccardo Viale (ed.), London, Routledge.
- Fusch, Gene; Ness, Lawrence; Booker, Janet; y Fusch, Patricia (2020), “People and Process: Successful Change Management Initiatives”, en *Journal of Social Change*, Vol. 12 N° 1, pp. 166-184.

- Gigerenzer, Gerd (2007), *Gut Feelings: the Intelligence of the Unconscious*, New York, Viking Press.
- \_\_\_\_\_ (2014), *Risk Savvy: How to Make Good Decisions*, New York, Penguin Books.
- Gigerenzer, Gerd y Selten, Reinhard (2002), *Bounded Rationality: the Adaptive Toolbox*, Cambridge, The MIT Press.
- Gigerenzer, Gerd; Todd, Peter; y ABC Research Group (1999), *Simple Heuristics that Make Us Smart*, New York, Oxford University Press.
- Grandori, Anna (1984), "A Prescriptive Contingency View of Organizational Decision Making", en *Administrative Science Quarterly*, Vol. 29 N° 2, pp. 92-209.
- Harstadt, R. y Selten, R. (2013), "Bounded-Rationality Models: Tasks to Become Intellectually Competitive", en *Journal of Economic Literature*, Vol. 51 N° 2, pp. 496-511.
- Holzinger, Markus (2007), *Kontingenz in der Gegenwartsgesellschaft: Dimensionen eines Leitbegriffs Moderner Sozialtheorie*, Bielefeld, Transcript-Verlag.
- Kahneman, Daniel y Tversky, Amos (1979), "Prospect Theory: an Analysis of Decision under Risk", en *Econometrica*, Vol. 47 N° 2, pp. 263-291.
- Klaes, Matthias y Sent, Esther-Mirjam (2005), "A Conceptual History of the Emergence of Bounded Rationality", en *History of Political Economy*, Vol. 37 N° 1, pp. 27-59.
- Kondra, Alex Z. y Hinings, C. R. (1998), "Organizational Diversity and Change in Institutional Theory", en *Organization Studies*, Vol. 19 N° 5, pp. 743-767.
- Laloux, Frederic (2014), *Reinventing Organizations: a Guide to Creating Organizations Inspired by the Next Stage in Human Consciousness*, Brussels, Nelson Parker.
- Lara-Rosano, Felipe (2017), "An Heuristic Framework for Non-Conscious Reasoning", en *Appliet Sciences*, Vol. 7 N° 1161, pp. 1-8.
- Lübbe, Hermann (1998), "Kontingenzerfahrung und Kontingenzbewältigung", en *Kontingenz*, G. von Graevenitz y O. Marquard (eds.), Munich, Link.
- Luhmann, Niklas (1992), "Kontingenz als Eigenwert der Modernen Gesellschaft", en *Beobachtungen der Moderne*, Niklas Luhmann, Opladen, Westdeutscher Verlag.
- \_\_\_\_\_ (1998), *Sistemas sociales. Lineamientos para una teoría general*, México, Universidad Iberoamericana. 2. ed.
- \_\_\_\_\_ (2002), *Die Politik der Geselleschaft*, Frankfurt, Suhrkamp.
- Makropoulos, Michael (1985), "Kontingenz und Selbstungewißheit. Bemerkungen zu zwei Charakteristika Moderner Gesellschaften", en *Anschlüsse: Versuche nach Michel Foucault*, Gesa Dane ... [et al] (eds.), Tübingen, Edition Diskord, pp. 17-26.
- Mantere, S. y Ketokivi, M. (2013), "Reasoning in Organization Science", en *Academy of Management Review*, Vol. 38 N° 1, pp. 70-89.

- Mayntz, Renate (1963), *Sociología de las organizaciones*, Madrid, Alianza.
- McMurray, R. y Pullen, A. (2019), *Beyond Rationality in Organization and Management*, London, Routledge.
- Moustakas, Clarck (1990), *Heuristic Research: Design, Methodology and Applications*, Newbury Park, Sage.
- Nicolas, Rolland (2004), "Knowledge Management Impacts on Decision Making Process", en *Journal of Knowledge Management*, Vol. 8 N° 1, pp. 20-31.
- Ortmann, A. y Gigerenzer, G. (2000), "Reasoning in Economics and Psychology: Why Social Context Matters", en *Cognition, Rationality, and Institutions*, Berlin, Springer, pp. 131-145.
- Papadakis, Vassilis; Thanos, Ioannis; y Barwise, Patrick (2010), "Research on Strategic Decisions: Taking Stock and Looking Ahead", en *Handbook of Decision Making*, Paul Nutt y David Wilson (eds.), Chichester, John Wiley, pp. 31-70.
- Pont Vidal, Josep (2015), "De la teoría de sistemas autopoieticos al posestructuralismo: reflexiones para la teoría organizacional", en *Revista Internacional Organizaciones*, N° 14, [http://www.revista-rio.org/index.php/revista\\_rio](http://www.revista-rio.org/index.php/revista_rio), 11-04-2021.
- \_\_\_\_\_ (2017), *La innovación en la gestión pública*, Madrid, Libros de la Catarata.
- \_\_\_\_\_ (2019), "Heurística y sistemas sociales", en *Sociología y Tecnociencia*, Vol. 9 N° 2, pp. 50-76, <http://doi.org/10.24197/st.2.2019.50-76>.
- \_\_\_\_\_ (2020), "Gobernanza de la pandemia COVID-19 y modelos de gestión: ¿hacia un nuevo tipo de vínculo sociedad-Estado?", en *Revista do Serviço Público*, N° 71, pp. 235-265, <https://doi.org/10.21874/rsp.v71i0.4833>.
- \_\_\_\_\_ (2021), *Sociedades contingentes. COVID-19: un nuevo agente de cambio social*, Madrid, Libros de la Catarata.
- Pont Vidal, Josep y Mattos, Carlos André Corrêa de (2016), "Toma de decisiones en instituciones de educación superior en la Amazonia: hacia una síntesis de racionalidades", en *Estado, Gobierno y Gestión Pública*, N° 27, pp. 149-171, <https://revistaeggp.uchile.cl/index.php/REGP/article/view/47261/49283>, 25-08-2021.
- Rayney, Hal; Ronquillo, John; y Avellaneda, Claudia (2010), "Decisión Making in Public Organizations", en *Handbook of Decisión Making*, Paul Nutt y David Wilson (eds.), Chichester, John Wiley and Sons, pp. 350-377.
- Rodríguez-Ponce, Emilio y Pedraja-Rejas, Liliana (2007), "Efectos e implicaciones de las decisiones estratégicas en las instituciones universitarias", en *Interciencia*, Vol. 32 N° 9, pp. 593-600.
- \_\_\_\_\_ (2009), "Análisis del impacto del proceso de toma de decisiones estratégicas sobre la eficacia de las organizaciones públicas", en *Innovar*, Vol. 19 N° 35, pp. 33-46, <http://www.scielo.org.co/pdf/inno/v19n35/v19n35a04.pdf>, 27-03-2021.

- Rosness, R. (2009), "A Contingency Model of Decision-Making Involving Risk of Accidental Loss", en *Safety Science*, Vol. 47 N° 6, pp. 807-812. <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.961>.
- Ross-Smith, Anne y Kornberger, Martin (2004), "Gendered Rationality? A Genealogical Exploration of the Philosophical and Sociological Conceptions of Rationality, Masculinity and Organization", en *Gender, Work and Organization*, Vol. 11 N° 3, pp. 280-305.
- Sánchez-Oro, Marcelo; Pérez Rubio, José Antonio; Naranjo, Jiménez; y Valentín, Héctor (2020), "Elementos de la gestión organizacional: la racionalidad instrumental y sus límites. Algunos modelos explicativos", en *Revista Internacional Organizaciones*, N° 24, pp. 111-134, <http://www.revista-rio.org>, 07-03-2021.
- Sent, Esther-Mirjam (2018), "Rationality and Bounded Rationality: You Can't Have One without the Other", en *The European Journal of History of Economic Thought*, Vol. 25 N° 6, pp. 1-17, <https://doi.org/10.1080/09672567.2018.1523206>, 14-03-2021.
- Sfez, Luzien (1984), *Crítica de la decisión*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Shannon, Brooke; McGee, Zachary; y Jones, Bryan (2019), "Bounded Rationality and Cognitive Limits in Political Decision Making", Oxford, Oxford University Press, <https://doi.org/10.1093/acrefore/9780190228637.013.961>.
- Simon, Herbert A. (1959), "Theories of Decision-Making in Economics and Behavioral Sciences", en *The American Economic Review*, Vol. 49 N° 3, pp. 253-283.
- \_\_\_\_\_ (1982), *Models of Bounded Rationality: Behavioral Economics and Business Organization*, Vol. 2, Cambridge, The MIT Press.
- \_\_\_\_\_ (1991), "Bounded Rationality and Organizational Learning", en *Organizational Science*, Vol. 2 N° 1, pp. 125-134.
- Sloterdijk, P. (2012), *Ira e tempo. Ensaio político e psicológico*, São Paulo, Estação Liberdade.
- Tarter, John y Hoy, Wayne (1998), "Toward a Contingency Theory of Decision Making", en *Journal of Educational Administration*, Vol. 36 N° 3, pp. 212-228, <https://doi.org/10.1108/09578239810214687>, 17-03-2021.
- Todd, Peter y Gigerenzer, Gerd (2000), "Précis of Simple Heuristics that Make Us Smart", en *Behavioral and Brain Sciences*, N° 23, pp. 727-780, <https://pages.ucsd.edu/~mckenzie/ToddGigerenzer2000BBS.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2012), *Ecological Rationality: Intelligence in the World*, Oxford, Oxford Scholarship.

# **Análisis comparado de la carrera funcionaria: situación actual del personal no académico de universidades**

**Nicolás López-Huenante,  
Jorge Gamonal Aravena,  
Gloria Tralma González,  
Miguel Ángel Morales Segura  
y Daniel Burgos-Bravo**

### **Nicolás López-Huenante**

Administrador público y licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales, con mención en Gestión Pública de la Universidad de Chile. Estudiante del magíster Economía Aplicada de la Pontificia Universidad Católica de Chile.

### **Jorge Gamonal Aravena**

Cirujano dentista de la Universidad de Chile, con especialización profesional en Periodoncia. Magíster en Ciencias Odontológicas con mención en Periodoncia de la Universidad de Chile y doctor en Ciencias Odontológicas por la Universidad Complutense de Madrid, España. Profesor titular de la Facultad de Odontología y senador universitario de la Universidad de Chile (2018-2022).

### **Gloria Tralma González**

Analista de personal de la Dirección Económica y Administrativa de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacéuticas de la Universidad de Chile. Senadora universitaria de la Universidad de Chile (2018-2022).

### **Miguel Ángel Morales Segura**

Licenciado en Ciencias de la Universidad de Chile. Realizó estudios de postgrado en el programa de Doctorado en Ciencias. Profesor asociado de la Facultad de Medicina y senador universitario de la Universidad de Chile (2014-2018 y 2018-2022).

### **Daniel Burgos-Bravo**

Administrador público y licenciado en Gobierno y Gestión Pública de la Universidad de Chile. Magíster en Administración de Empresas, con mención Dirección Estratégica de Marketing de la Universidad del Mar, Chile. Jefe de gabinete del Decanato y Profesor adjunto de la Facultad de Ciencias Químicas y Farmacéuticas. Senador universitario de la Universidad de Chile (2014-2018 y 2018-2022).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: nicolas.lopez.h@ug.uchile.cl

jgamonal@odontologia.uchile.cl

gtralma@ciq.uchile.cl

mamorales@uchile.cl

dburgos@uchile.cl

## **Análisis comparado de la carrera funcionaria: situación actual del personal no académico de universidades**

*El personal no académico en universidades ha sido relegado en el análisis relativo a la gestión de personas. Sin embargo, este estamento universitario tiene una relevancia vital en el funcionamiento de las entidades de educación superior. Mediante un análisis comparado, este estudio busca averiguar cómo se encuentran reguladas las principales dimensiones de la carrera funcionaria del personal no académico en distintas universidades. El análisis consideró una selección de 15 universidades, tanto chilenas como extranjeras, que cumplieran con los criterios del índice de democracia, tipo de gobernanza, de distintas regiones geográficas, con dependencia estatal y no estatal, de alto desempeño en sus países, con presencia de documentación y existencia de acto legal formal o equivalente de sus políticas. Los resultados evidencian que en las instituciones de educación superior no existe una uniformidad en torno a cómo regular la carrera funcionaria del personal no académico. Esto ocurre debido a que en las diferentes entidades se utilizan múltiples instrumentos para regular la carrera funcionaria y, asimismo, se abarca una cantidad dispar de subsistemas relativos a esta temática. Finalmente, independientemente de los mecanismos de regulación o sus objetivos, las universidades tienden a garantizar una cantidad mínima de subsistemas a través de diversos instrumentos para el desarrollo y bienestar del personal no académico.*

**Palabras clave:** Universidades; Enseñanza Superior; Carrera Administrativa; Carrera en la Organización; Sistemas de Personal; Personal Profesional; Personal Técnico; América Latina; América del Norte; Europa

### **Comparative Analysis of the Civil Service Careers: Current Situation of Non-Academic University Staff**

*Non-academic personnel in universities have been neglected in the analysis of people management. However, this university unit has a vital relevance in the operation of higher education institutions. Through a comparative analysis, this study aims to find out how the main dimensions of the civil service career of non-academic staff are regulated in different universities. The analysis considered a selection of 15 universities, both Chilean and foreign, that met the criteria of the democracy index, type of governance, from different geographical regions, state and private universities, with high performance in their countries, with documentation and existence of a formal legal act or equivalent of their policies. The results show that*

Recibido: 23-02-2021 y 21-10-2021 (segunda versión). Aceptado: 23-10-2021.

*there is no uniformity in higher education institutions regarding how to regulate the civil service careers of non-academic personnel. This occurs because multiple instruments are used to regulate the civil service career in the different institutions and, likewise, a different number of subsystems related to this subject are covered. Finally, regardless of the regulatory mechanisms or their objectives, universities tend to guarantee a minimum number of subsystems through several instruments for the development and welfare of non-academic staff.*

**Key words:** Universities; Higher Education; Administrative Career; Career in the Organization; Personnel Systems; Professional Personnel; Technical Personnel; Latin America; North America; Europe

### **Introducción**

El concepto de carrera funcionaria es reflejado en varios artículos y libros académicos, lo que parece indicar que se están produciendo cambios importantes y significativos a nivel mundial en esta temática y en beneficio de muchos trabajadores, destacándose una creciente diversidad en los enfoques de las carreras y la evidencia de nuevas orientaciones profesionales (Ryttberg y Geschwind, 2017). En el caso chileno este concepto presenta falencias cuando se trata de los funcionarios del Estado, quienes tienen consagrada la carrera profesional dentro de su labor (Caldera, 1991), ya que existe un retroceso en cuanto a la evolución cuantitativa del personal sujeto al sistema de carrera durante los últimos 20 años (Rajevic, 2014).

Lo anterior es más delicado para el personal no académico de las universidades estatales, particularmente de las instituciones estatales en donde la labor profesional de este personal se enmarca, generalmente, dentro de la función pública. En el caso de Latinoamérica, dicho cometido se encuentra ampliamente considerado en la Carta Iberoamericana de la Función Pública que especifica que los sistemas de gestión del empleo y los recursos humanos deben compatibilizar los objetivos de eficacia y eficiencia con los requerimientos de igualdad, mérito e imparcialidad que son propios de administraciones profesionales en contextos democráticos (CLAD, 2003). Chile vivió una situación delicada en la definición de la función pública que se encuentra regulada por el Estatuto Administrativo, legislación que regula el empleo público en Chile (Chile. Ley N° 19882 del 11-06-2003). En 2017 la ley de universidades del Estado puso en peligro la estabilidad y el reconocimiento de antigüedad y grado del



personal no académico al desestimar su calificación como empleados públicos (Palma, 2017), hecho que finalmente no se concretó dentro de la legislación mencionada.

En otros países, como Australia, Alemania, Gran Bretaña, Noruega y Estados Unidos, las reformas organizativas referidas al gerencialismo y la nueva gestión pública provocaron que el rol del personal no académico en las universidades se hiciera preponderante en los últimos 20 años, referenciando sus labores en el marco de valores como la transparencia y rendición de cuentas (Pick ...[et al], 2012). Por lo anterior, y considerando la relevancia técnica y crecimiento del personal no académico (Gander, 2018), las universidades han esforzado su accionar en el desarrollo de este estamento, aplicando distintas herramientas y políticas de gestión de personas (Gander ...[et al], 2019).

El objetivo de este trabajo es determinar criterios y directrices que puedan ser implementados en una política de carrera funcionaria de universidades a nivel estatal, especificando el rol de la política de carrera funcionaria dentro de una universidad, así como el análisis propio de las políticas de carrera funcionaria en universidades a nivel nacional e internacional. Se busca responder a la siguiente pregunta: ¿Cómo se encuentran reguladas las principales dimensiones de la carrera funcionaria del personal no académico en distintas instituciones universitarias? De esta forma, el artículo se focaliza en la regulación de la carrera funcionaria en 15 universidades, latinoamericanas, europeas o norteamericanas, analizando los subsistemas asociados a la carrera funcionaria. Para el desarrollo del estudio se realizó un diseño de investigación comparativo. El documento se estructura primero en una revisión bibliográfica, donde se plantean los aspectos teóricos y empíricos relativos a la carrera funcionaria; en segundo lugar, se describe la metodología diseñada para la selección de las universidades, así como los criterios de análisis; en tercer lugar, se exponen los resultados de la comparación respecto a la regulación de la carrera funcionaria de cada entidad seleccionada; y, finalmente, se presentan las conclusiones del trabajo.

### **1. ¿Qué es una política de carrera funcionaria?**

Los integrantes de una organización son parte vital de su funcionamiento y, por esta razón, se crea una interacción entre el integrante y la organización que deriva en un proceso de reciprocidad para el beneficio mutuo. Así, Chiavenato establece que: “la organización

realiza ciertas cosas por el trabajador y para el trabajador, lo remunera, le da seguridad y estatus; del mismo modo, el empleado responde trabajando y desempeñando sus tareas" (Chiavenato, 2000). Por lo anterior, las configuraciones que puedan hacerse respecto de los funcionarios de una organización han significado una puesta en valor de la gestión de los recursos humanos, que ha pasado a ser reconocida como una función central de la dirección de las instituciones, en especial en los servicios públicos, debido a que permiten hacer gestiones más eficientes (Echebarría, 2005).

Ahora bien, es necesario determinar qué es exactamente una política de carrera funcionaria dentro de una institución. En la literatura este concepto recibe múltiples denominaciones a través del tiempo (política de recursos humanos, política de gestión de personas, política de carrera funcionaria, etc.) que, sin embargo, apuntan a lo mismo (Blustein, 2006). La definición clásica de una política de carrera funcionaria está relacionada con "la manera en cómo las organizaciones aspiran a trabajar con sus miembros para alcanzar por intermedio de ellos los objetivos organizacionales, a la vez que cada uno logra sus objetivos individuales, provocando que las políticas de recursos humanos varíen enormemente según la organización" (Chiavenato, 2000). Otros autores establecen que, si bien las políticas de recursos humanos determinan un modelo de relaciones laborales, las organizaciones han optado por considerar la motivación y participación de los empleados como una de sus preocupaciones centrales. De esta forma, "el bienestar de los empleados es algo que la gerencia debe esforzarse por mejorar, lo que resulta en un mejor desempeño individual y organizacional" (Edwards y Bach, 2013). Al mismo tiempo, se ha postulado que una política de carrera funcionaria debe contar con dimensiones que se consideren prácticas estratégicas dentro de la gestión de personas. En este sentido, se plantean las siguientes prácticas (Delery y Doty, 1996): 1) Oportunidad profesional interna, 2) Sistemas formales de capacitación, 3) Medidas de evaluación, 4) Participación en los beneficios, 5) Seguridad laboral, 6) Mecanismos de voz, y 7) Definición de trabajo.

Sin embargo, Morton (2004) desarrolló una estrategia de gestión en recursos humanos que despliega ocho categorías de prácticas en el desarrollo de las personas, donde destaca: 1) reclutamiento, 2) retención, 3) desarrollo profesional, 4) liderazgo / desarrollo de alto potencial, 5) gestión del desempeño, 6) retroalimentación / medición, 7) planificación de la fuerza laboral, y 8) cultura. En este

**La política de recursos humanos debe estar vinculada a los propósitos de la organización y a la necesidad reconocida de reclutar, mantener y desarrollar un personal comprometido de alta calidad, si se quieren lograr resultados exitosos.**

sentido, las estrategias que se disponen a implementar en una política funcionaria dependerán, como se señaló antes, de los objetivos e intereses de cada organización en particular. Por lo anterior, la política de recursos humanos debe estar vinculada a los propósitos de la organización y a la necesidad reconocida de reclutar, mantener y desarrollar un personal comprometido de alta calidad, si se quieren lograr resultados exitosos (Gelès ...[et al], 2000).

Cabe señalar que los objetivos principales de una política de personal deben considerar condiciones óptimas de empleo compatibles con los objetivos de la organización, por lo cual “deben ayudar al personal a resolver problemas de naturaleza profesional, social o personal, aunque algunos directivos tienden a olvidar los principios básicos y, antes de diseñar una política de recursos humanos, se embarcan directamente en la edición de reglas y circulares administrativas, lo cual conduce a un malestar social en los funcionarios” (Gelès ...[et al], 2000).

De esta forma, se puede establecer que incluir políticas y estrategias de gestión en relación con el desarrollo de los funcionarios de una organización trae consigo beneficios relevantes tanto para cada integrante en particular, como para los objetivos que tiene establecidos cada entidad. Estudios empíricos determinan que cuando los funcionarios tienen oportunidades de participar y de recibir información apropiada y beneficios pertinentes, aumenta la productividad y efectividad de la organización, lo que implica que existen dividendos cuando se realizan prácticas laborales innovadoras (Jones, Kalmi y Kauhanen, 2006). Cuando lo anterior se logra plasmar, la organización consigue posicionarse de un mejor modo, es decir, se gestiona un ambiente en donde “las personas se organizan, dialogan con su organización, aportan ideas y conocimientos, establecen sus propias reglas del juego, por lo cual, el recurso humano, en este caso, no es el activo más importante de la organización, son la organización misma” (Rodríguez-Serrano, 2004). Finalmente, las políticas del personal, al establecer directrices y normas de actuación para los integrantes de una organización, deben cumplir los siguientes requisitos (Pérez, 1999):

1. El requisito de equidad como soporte esencial.
2. La coherencia de sus principios orientadores con la cultura organizacional.
3. El enfoque estratégico como garantía de competitividad.
4. Responsabilidad compartida en la aplicación de políticas y prácticas orientadas a la dirección de personas (efecto dominó).

5. El reto de afrontar la gestión integral de los recursos humanos en todas sus dimensiones.

Asimismo, y entendiendo que la política de carrera funcionaria debe enmarcarse en parámetros mínimos establecidos, se ha planteado que estas directrices contengan, al menos, los siguientes procesos o subsistemas que propone Chiavenato (2000). En la Tabla 1, se describen los cinco procesos básicos en relación con la administración del personal y el ciclo de la carrera funcionaria.

**Tabla 1**  
**Los cinco procesos básicos en la administración de personal**

Proceso	Objetivo	Actividades comprendidas
Provisión	Quién irá a trabajar en la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Investigación de mercado de RR. HH.</li> <li>• Reclutamiento de personal</li> <li>• Selección de personal</li> </ul>
Aplicación	Qué harán las personas en la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Integración de personas</li> <li>• Diseño de cargos</li> <li>• Descripción y análisis de cargos</li> <li>• Evaluación del desempeño</li> </ul>
Mantenimiento	Cómo mantener a las personas trabajando en la organización	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Remuneración y compensación</li> <li>• Beneficios y servicios sociales</li> <li>• Higiene y seguridad en el trabajo</li> <li>• Relaciones sindicales</li> </ul>
Desarrollo	Cómo preparar y desarrollar a las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Capacitación</li> <li>• Desarrollo organizacional</li> </ul>
Seguimiento y control	Cómo saber quiénes son y qué hacen las personas	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Base de datos o sistemas de información</li> <li>• Controles-frecuencia-productividad-balance social</li> </ul>

Fuente: Chiavenato, 2000.

## **2. Evidencia empírica**

A nivel mundial, el entorno de la educación superior se enfrenta a un cambio rápido e inexorable que implica que, en estas circunstancias, se subraye el papel crucial del liderazgo y la administración para mantener la moral, mejorar la productividad y ayudar al personal de todos los niveles institucionales a hacer frente a escenarios dinámicos (Otieno, 2003). Se destaca "la creciente presión sobre las

**Los empleados profesionales no académicos en la educación superior “son responsables de las importantes operaciones diarias de una universidad y, por ende, las estrategias organizativas que fomentan las iniciativas y los comportamientos innovadores entre ellos se vuelven cruciales para la supervivencia a largo plazo de las universidades”.**

instituciones de educación superior para que hagan contribuciones socioeconómicas, así como intelectuales, a la sociedad, extendiendo agendas y actividades de estas” (Whitchurch, 2018). Particularmente en el mundo en desarrollo, se ha planteado que las instituciones de educación superior deben estar preparadas para crear el capital humano necesario para seguir el ritmo de la revolución del conocimiento (Wanjiku, 2016).

Así pues, la preocupación principal de las universidades respecto a su personal no debe enfocarse netamente en el ámbito académico, sino también en el nivel no académico. Los empleados profesionales no académicos en la educación superior “son responsables de las importantes operaciones diarias de una universidad y, por ende, las estrategias organizativas que fomentan las iniciativas y los comportamientos innovadores entre ellos se vuelven cruciales para la supervivencia a largo plazo de las universidades” (Lau, 2010). En esta línea, se ha planteado que la tradicional conceptualización binaria entre roles académicos y profesionales se está rompiendo, “ya que términos como personal no académico y de apoyo implican que los grupos profesionales son un complemento de los colegas académicos y, asimismo, es probable que los dos grupos no solo trabajen uno al lado del otro, sino que también se integren en equipos mixtos” (Whitchurch, 2018). Se ha determinado que en las universidades existe un involucramiento cada vez mayor en el desarrollo de los profesionales no académicos para facilitar los resultados de desempeño de la institución, reafirmando a las universidades como organizaciones con propósito, es decir, con la capacidad de organizarse estratégicamente en la búsqueda de metas y estándares (Baltaru, 2019). Sin embargo, Johnsrud (2002) ha establecido que la calidad de la vida laboral de los miembros de una universidad y de su personal no académico, y la percepción que estos tienen respecto a su propio contexto laboral en particular, dependen de la experiencia individual de cada funcionario.

Olwale y Mutiat (2016) plantearon que los directivos de recursos humanos de las universidades deben garantizar una mejora en la calidad de vida laboral de su personal no académico. Los autores destacan el concepto de *enriquecimiento laboral* que responde a un esfuerzo por inspirar a los funcionarios “brindándoles suficientes oportunidades para usar todas sus capacidades e involucrándolos en roles de toma de decisiones del nivel superior, otorgándoles más responsabilidades, otorgándoles más autonomía, con el fin de recibir

más opiniones al momento de evaluar su propio desempeño” (Olawale y Mutiat, 2016). Se recomienda que las universidades implementen instrumentos estratégicos para que los funcionarios se inserten en un mundo dinámico y un mercado laboral altamente competitivo. Asimismo, las instituciones de educación superior, en especial las universidades, al integrar y mejorar el ambiente laboral del funcionario dentro de la gestión universitaria propenden a un *dualismo valorado*. Este concepto refiere a la forma en cómo las universidades que reconocen y crean un espacio para la conexión entre distintos roles, pueden interactuar mejor con su personal profesional ocasionando que las instituciones se abran con información y retroalimentación y que, en última instancia, se beneficien de autorrenovación interna (Sanford, 2018). Sin perjuicio de lo señalado, y frente a la necesidad de los funcionarios de una universidad de contar con una carrera funcionaria, cabe preguntarse cuál carrera funcionaria es la que valora más el personal no académico (Gander, 2017b). En este aspecto, en la Tabla 2 se destacan tres (3) tipos de carreras en las cuales puede incorporarse el personal de una institución de educación superior.

**Tabla 2**  
**Comparación de la carrera tradicional, sin fronteras y proteica**

<b>Carrera</b> <b>Dimensión</b>	<b>Tradicional</b>	<b>Sin Fronteras</b>	<b>Proteica<sup>1</sup></b>
Autonomía	Baja, dependiente de la organización	Alta, empleado independiente	Alta, empleado independiente
Relación laboral	Desempeño para la seguridad laboral	Desempeño para la comerciabilidad	Desempeño para la satisfacción
Responsabilidad	Organización	Individual	Individual
Actitudes claves	Compromiso organizacional	Utilización de habilidades, relaciones, flexibilidad, equilibrio entre la vida laboral y personal	Satisfacción laboral, equilibrio entre el trabajo y la vida personal, la progresión del desarrollo, las oportunidades de aprendizaje
Valores	Avance jerárquico	Trabajo significativo	Trabajo significativo, libertad, crecimiento
Criterios de éxito	Estatus, salario	Trabajo psicológico significativo	Trabajo psicológico significativo

Fuente: adaptado de Gander (2017b).

**Las universidades deben propiciar políticas que permitan al personal no académico tener un mayor empoderamiento y seguridad en cuanto a la vida laboral que lleva cada uno de ellos.**

Las carreras *tradicionales* “son aquellas en donde el funcionario es medido por posición jerárquica, estatus salarial y responsabilidad y, asimismo, su carrera está subordinada a los requisitos de la organización” (Gander, 2017b). La carrera funcionaria *sin fronteras* considera que las personas no están limitadas por una estructura, destacándose la movilidad y la flexibilidad entre carrera y organizaciones y, al mismo tiempo, sin dar importancia a promociones organizacionales y trayectorias profesionales (Crocitto, 1998). Finalmente, la carrera *proteica* se centra en la idea del éxito psicológico a través de la gestión de la carrera autodirigida, lo cual implica una progresión del desarrollo, aprendizaje autodirigido continuo, autonomía, flexibilidad y realización personal (Hall, 1976). Como experiencia analítica respecto al comportamiento del personal no académico, un estudio piloto de métodos mixtos encuestó a 19 empleados universitarios de Australia y 12 del Reino Unido y concluyó, de forma preliminar, que el personal profesional acciona bajo un enfoque híbrido para gestionar su carrera funcionaria, exhibiendo actitudes profesionales tradicionales, sin fronteras y proteicas, y que no existen diferencias significativas entre las actitudes profesionales de este personal en Australia y el Reino Unido (Gander, 2017a).

Considerando lo señalado, Lau (2010) ha formulado que, independiente del tipo de carrera funcionaria, las universidades deben propiciar políticas que permitan al personal no académico tener un mayor empoderamiento y seguridad en cuanto a la vida laboral que lleva cada uno de ellos, entendiendo que, si se desarrollan esos aspectos, existe el potencial de influir positivamente en los resultados que benefician tanto a las personas como a las instituciones educativas. Sin perjuicio de lo anterior, los principales temas a tratar por las iniciativas que vayan referenciadas a la gestión del personal no docente deben ir enfocadas principalmente a “la concepción de las necesidades de formación al interior del personal, a los acuerdos de esta formación y al financiamiento para el personal no académico” (Wanjiku, 2016). Lo anterior se justifica con base en que las iniciativas del desarrollo del personal no docente en universidades enfrentan desafíos relacionados con el desarrollo de habilidades y competencias avanzadas, la falta de promoción y la acumulación de tareas en funcionarios en específico (Wanjiku, 2016). Finalmente, es necesario señalar que John L. Davies (1998) postuló que probablemente las reformas y las políticas del personal no docente cambien, en diversos grados, la vida laboral de los académicos universitarios, aunque los

elementos básicos de la investigación y el trabajo con los estudiantes seguirán siendo fundamentales tanto para el personal académico como para las instituciones de educación superior.

### **3. Metodología**

El diseño de investigación de este trabajo es la teoría fundamentada, específicamente en el diseño sistemático, ya que las proposiciones teóricas finales surgen de los datos obtenidos en la investigación más que de los estudios previos (Salgado, 2007). Asimismo, la metodología emplea aspectos propios de la investigación comparativa, es decir, se observan dos o más organizaciones -en este caso universidades- para examinar similitudes y diferencias respecto del objeto de estudio -en este caso la carrera funcionaria del personal no académico (Masseroni y Domínguez, 2010). La razón para emplear este método recae en que la perspectiva comparada permite tener presente disparidades y semejanzas en el desarrollo del objeto de estudio en contextos distintos y/o similares, lo cual permite alejarse del etnocentrismo y el localismo característico de muchos estudios que no conciben otras realidades (Altamirano y Martínez, 2018).

Asimismo, este artículo emplea técnicas de investigación documental. El análisis se realiza a partir de la documentación oficial que cada universidad tiene en sus sitios webs respecto a la carrera funcionaria del personal no académico, además de remitir, según el caso, a normativa legal que regule dicha materia en la institución. Se utiliza este medio de recolección de información porque permite, en primer lugar, conocer lo que otros pares han hecho en el campo de estudio; en segundo lugar, conocer segmentos específicos de información de algún documento en particular del tema a indagar; y, por último, conocer la totalidad de información relevante que exista sobre el objeto de estudio (Peña y Pirel, 2007).

Con el fin de evitar la selección arbitraria de casos se llevó a cabo una selección de instituciones de educación superior y sus respectivas regulaciones. Se consideraron aquellas que cumplan, a lo menos, cinco (5) de los siguientes criterios:

- Universidades establecidas en países bajo régimen democrático, según el índice de democracia<sup>2</sup>.
- Universidades con gobernanza de tipo normativo/participativo o tipo ejecutivo/participativo en estructuras centrales y/o locales<sup>3</sup>.
- Universidades de distintas regiones geográficas.



- Universidades de dependencia estatal y no estatal.
- Universidades de alto desempeño en su país<sup>4</sup>.
- Alta presencia de documentación<sup>5</sup>.
- Existencia de acto legal formal o equivalente.

La Tabla 3 muestra las universidades seleccionadas:

**Tabla 3**  
**Selección de universidades según criterios del marco muestral**

Universidad	Sigla	Índice de Democracia	Gobernanza	País	Dependencia	Desempeño ARWU	Webometrics Ranking of World Universities	Acto legal formal o similar
Universidad de California en Berkeley*	UC-Berkeley	7.96 (Imperfecta)	Tipo Normativo /Participativo	Estados Unidos	Estatad	4°	4°	Sí
Instituto Tecnológico de Massachusetts**	MIT	7.96 (Imperfecta)	Tipo Normativo /Eficientista	Estados Unidos	No Estatal	2°	3°	Sí
Universidad de Melbourne**	UM	9.10 (Plena)	Tipo Normativo/ Eficientista	Australia	Estatad	1°	1°	Sí
Universidad de Cambridge*	CU	8.53 (Plena)	Tipo Normativo/ Participativo	Reino Unido	Estatad	1°	2°	Sí
Universidad de Buenos Aires*	UBA	7.02 (Imperfecta)	Tipo Normativo/ Participativo	Argentina	Estatad	1°	1°	Sí
Universidad de São Paulo*	USP	6.97 (Imperfecta)	Tipo Ejecutivo/ Participativo	Brasil	Estatad	1°	1°	Sí
Universidad de Helsinki*	UH	9.25 (Plena)	Tipo Normativo/ Participativo	Finlandia	Estatad	1°	1°	Sí
Universidad de Santiago de Chile**	USACH	7.97 (Imperfecta)	Tipo Ejecutivo/ Participativo	Chile	Estatad	No Aplica	4°	Sí
Universidad Católica de Lovaina**	UCL	7.78 (Imperfecta)	Tipo Normativo/ Participativo	Bélgica	No Estatal	4°	3°	Sí

**Tabla 3 (continuación)**  
**Selección de universidades según criterios del marco muestral**

Universidad	Sigla	Índice de Democracia	Gobernanza	País	Dependencia	Desempeño ARWU	Webometrics Ranking of World Universities	Acto legal formal o similar
Universidad Nacional Autónoma de México**	UNAM	6.19 (Imperfecta)	Tipo Normativo/ Eficientista	México	Estatal	1°	1°	Sí
Pontificia Universidad Católica de Chile**	PUC	7.97 (Imperfecta)	Tipo Ejecutivo/ Eficientista	Chile	No Estatal	2°	2°	Sí
Universidad de Concepción**	UdeC	7.97 (Imperfecta)	Tipo Ejecutivo/ Eficientista	Chile	No Estatal	3°	3°	Sí
Universidad Complutense de Madrid*	UCM	8.08 (Plena)	Tipo Ejecutivo/ Participativo	España	Estatal	3°	2°	Sí
Universidad de Múnich*	LMU	8.68 (Plena)	Tipo Normativo/ Participativo	Alemania	Estatal	1°	2°	Sí
Universidad París 1 Panteón-Sorbona**	PARIS 1	7.80 (Imperfecta)	Tipo Normativo/ Participativo	Francia	Estatal	4°	86°	Sí

\* Cumple con todos los criterios. \*\* Cumple con, al menos, cinco (5) criterios.

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, respecto a la comparación propia de este trabajo, el énfasis se acentúa en las estrategias o normativas que regulan la forma en la cual las universidades seleccionadas trabajan con su personal no académico, comparando los siguientes subsistemas: de reclutamiento y selección, inducción, capacitación, gestión del desempeño, desarrollo de personas, ambientes laborales y calidad de vida laboral, gestión de la participación y, por último, egreso. Estos subsistemas son relevantes para las universidades estatales en diversos países, entendiéndose que se contienen en la definición de carrera funcionaria que realizan diferentes legislaciones que regulan el empleo público en diferentes regiones. En Chile, por ejemplo, los subsistemas se anexan en las orientaciones que recomienda la Dirección Nacional del Servicio Civil (2018) en miras de la elaboración de políticas de gestión de personas de acuerdo con el empleo público.

#### 4. Resultados

Al comparar los subsistemas ya mencionados en cada universidad seleccionada, es posible observar una heterogeneidad respecto a los mecanismos a los cuales se refiere cada institución para regular. Según se presenta en la Tabla 4, cada entidad educativa establece un marco normativo mediante políticas exclusivas relativas a la gestión de personas, reglamentos internos del personal no docente, estatutos del personal no académico o, en su defecto, remitiendo directamente a la legislación de empleo público según corresponda a la naturaleza jurídica de la universidad.

**Tabla 4**  
**Tipo de regulación según universidad**

Universidad	Política - Regulación
UC-Berkeley	Políticas de personal para los funcionarios
MIT	Manual de Políticas de Empleo
UM	Políticas compendiadas en biblioteca virtual
CU	Políticas y Procedimientos

**Tabla 4 (continuación)**  
**Tipo de regulación según universidad**

Universidad	Política - Regulación
UBA	Estatuto para el Personal No Docente
USP	Estatuto de los Servidores de la USP - Manual de Normas y Directrices
UH	Política de Recursos Humanos
USACH	Política de Desarrollo de las Personas
UCL	Estatuto del Personal Administrativo y Técnico
UNAM	Estatuto del Personal Administrativo al Servicio de la UNAM
PUC	Reglamento Interno UC sobre Normas de Orden y Normas de Higiene y Seguridad
UdeC	Reglamento del Personal de la UdeC
UCM	Ley del Estatuto Básico del Empleado Público de España
LMU	Ley de Estado de Servicio Civil - Reglamento Federal de Carrera
PARIS 1	Ley N° 84-16 sobre disposiciones legales relativas a la Función Pública del Estado - Ley N° 83-634 sobre Derechos y Obligaciones de los Servidores Públicos

Fuente: elaboración propia.

**Las universidades regulan la carrera funcionaria según acciones particulares que singularizan la ordenación misma que impera en la institución.**

Por consiguiente, y tal como se observa en la Tabla 5, las universidades regulan la carrera funcionaria según acciones particulares que singularizan la ordenación misma que impera en la institución. En este sentido, y en línea con los subsistemas de la carrera funcionaria, la Pontificia Universidad Católica de Chile y la Universidad Complutense de Madrid sobresalen respecto de otras universidades en lo referente al ingreso. En el caso de la universidad chilena se incorporan aspectos para evitar que personas con parentesco cercano trabajen en la misma unidad y, en el caso de la entidad española, se considera la reserva de cupo no inferior al 7% de las vacantes para personas con discapacidad<sup>6</sup>.

En el caso de la inducción, la Universidad de Melbourne destaca por incluir programas de inducción relativos al lugar de trabajo y a la vida universitaria en la entidad. En este aspecto, la Universidad de Santiago de Chile también sobresale al incorporar, además de un programa de inducción obligatoria, un protocolo de ingreso de personas en situación de discapacidad.

Todas las universidades que contienen el subsistema de capacitación dentro de sus regulaciones consideran actividades alusivas a la formación constante de sus funcionarios. Asimismo, en lo referente a la gestión del desempeño y al desarrollo de personas ocurre algo similar. Las instituciones que declaran incorporar el subsistema de desempeño consideran el diálogo directo entre el funcionario y su supervisor jerárquico directo para el establecimiento de metas, así como la retroalimentación respectiva de la labor del funcionario. En el caso del subsistema de desarrollo de personas, la gran mayoría de las universidades considera la posibilidad de traslado permanente o temporal de un puesto a otro dentro de la institución según corresponda. Respecto al ambiente y la calidad de vida laboral las universidades consideran, en general, regulaciones frente a prácticas como el acoso sexual y/o laboral dentro de la educación superior, situaciones que son condenadas por la gran mayoría de las comunidades universitarias (Ferrer-Pérez y Bosch-Fiol, 2014). De igual forma, ciertas entidades destacan al considerar dentro de este subsistema de temáticas relativas al teletrabajo, como el caso de la Universidad de Helsinki, así como el consumo de tabaco, como en la Universidad de Cambridge y la Pontificia Universidad Católica de Chile.

Por otro lado, en lo que concierne a la gestión de la participación se presenta una realidad dispar al estar contenida solo en 7 de las 15 universidades seleccionadas. Igualmente, quienes incorporan este subsistema dentro de la regulación de la carrera funcionaria reconocen unánimemente la negociación colectiva y representación sindical. Finalmente, el subsistema de egreso es regulado por la totalidad de las universidades consideradas en este estudio y enfatizan en distintos aspectos según cada entidad, especificando causales de egreso como en el caso de la Universidad Nacional Autónoma de México y la Universidad de São Paulo, modalidades de jubilación en la Universidad de Cambridge, así como actividades de formación en miras a la vida poslaboral en el caso de la Universidad de Santiago de Chile.

**Tabla 5**  
**Subsistemas de la carrera funcionaria según universidad**

Universidad	Reclutamiento y Selección	Inducción	Capacitación	Gestión del Desempeño	Desarrollo de Personas	Ambiente Laboral	Gestión de la Participación	Egreso
Universidad de California en Berkeley	Regula proceso completo de contratación, promoción interna, y renuncia a la contratación.	Los funcionarios nuevos deben cumplir período de prueba que será evaluado.	Posibilidad de actividades de desarrollo profesional. Reducción de tarifas.	Supervisor y funcionario revisan si se cumplen expectativas. Revisión de desempeño de manera descentralizada previamente.	<i>Idem</i> Reclutamiento y selección.	Políticas de Violencia sexual y Acoso Sexual - Discriminación, acoso y acción afirmativa.	No.	Despido o reducción temporal de tiempo laboral y por otro motivo. Despido por acción indefinida del mismo.
Instituto Tecnológico de Massachusetts	Regula el proceso completo de contratación, así como la colocación de externos.	Período de prueba de 6 meses.	No.	Conversaciones durante todo el año entre supervisores y funcionarios.	Posibilidad de movilidad interna o transferencia de funcionarios según corresponda.	Políticas de no discriminación y no represalias; y de igualdad de oportunidades y acción afirmativa.	Reconoce negociación colectiva y representación sindical.	La terminación del empleo es voluntaria o involuntaria, marca el fin de la relación laboral.
Universidad de Melbourne	El personal se selecciona en función de sus méritos mediante procesos justos y abiertos.	Programa de inducción en el lugar de trabajo y un programa de inducción universitaria.	Plan de educación del personal para alentar al personal a completar licencias o similares.	Marco de Desempeño de todo el año entre discusiones regulares entre el personal y supervisores.	Traslado permanente de un puesto a otro dentro de la institución, según corresponda.	Política de Conducta Apropriadada en el Lugar de Trabajo.	No.	Política de Abandono de la universidad. Enumera causas de egreso.
Universidad de Cambridge	Se complementa con Guía de Contratación. Establece etapas clave del proceso de contratación.	Apoyo al empleo temprano, donde todo el personal recibe una inducción.	Posibilidad de perfeccionar habilidades a través de Área de desarrollo profesional y profesional.	Marco para la evaluación de todo el personal. Implica Preparación, Discusión y Registro.	No.	Política de Libre de humo; Maternidad; Dignidad del trabajo; Clima adverso.	No.	Edad de jubilación: 67 años. Modalidad de jubilación: 1) Completable.
Universidad de Buenos Aires	Concursos son, en un principio cerrados y circunscritos a todos los agentes de la UBA.	No.	No.	No.	Solo funcionarios de planta permanentemente pueden postular a cargos vacantes.	Posibilidad de denunciar y solucionar problemáticas en torno a los agentes no docentes.	No.	El agente a jubilar goza de los beneficios previsionales de la Administración Pública Nacional Argentina.
Universidad de São Paulo	Las admisiones son por concurso. Cargos directivos administrativos: solo funcionarios USP.	Admisión a etapa experimental.	No. Escuela Técnica de formación de procesos de formación y desarrollo del personal.	No.	El funcionario que solicita licencia debe realizar la misma función para la cual fue contratado.	11 prohibiciones para los funcionarios.	No.	Causales terminación del ejercicio laboral: Despido, Jubilación y Fallecimiento.
Universidad de Helsinki	Oportunidades para arreglos laborales y transferencias internas son primera opción.	Período de prueba de 4 meses. Nuevos funcionarios participan de actividades en su propia unidad.	Oferta de alternativas para el desarrollo de competencias. Ej.: Estudios continuos.	Discusión de planificación anual entre el funcionario y su superior. Carácter confidencial.	<i>Idem</i> Reclutamiento y selección.	Regulación de teletrabajo; y la Promoción de la igualdad y la no discriminación.	No.	Término por razones económicas y relacionadas con la producción o a las acciones del funcionario.

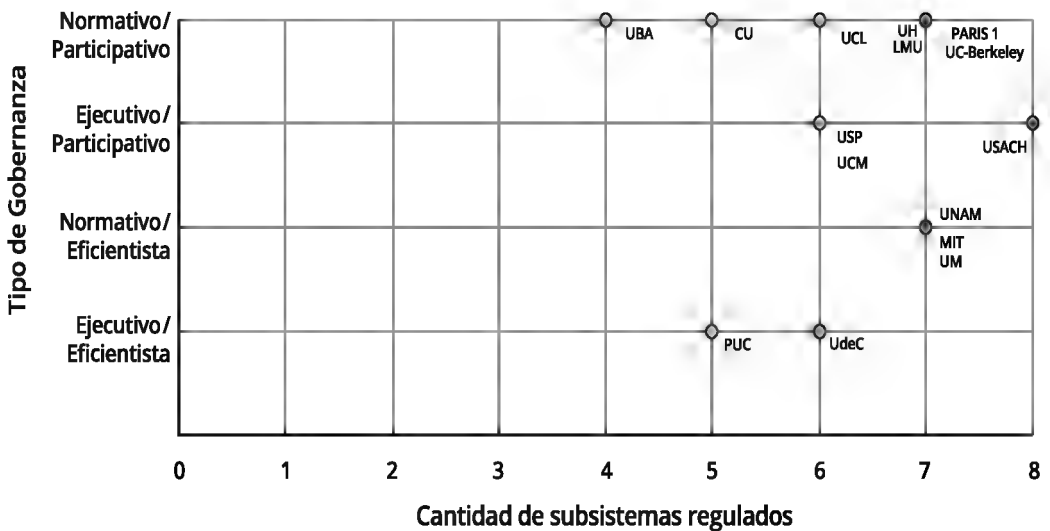
**Tabla 5 (continuación)**  
**Subsistemas de la carrera funcionaria según universidad**

Universidad	Reclutamiento y Selección	Inducción	Capacitación	Gestión del Desempeño	Desarrollo de Personas	Ambiente Laboral	Gestión de la Participación	Egreso
Universidad de Santiago de Chile	Perfiles de cargo; Procedimientos de reclutamiento y selección; y Comité.	Programa inducción obligatorio y protocolo de ingreso de personas en situación de discapacidad.	Programa de capacitación y acceso a capacitación a todo el personal a contrata o planta.	La calificación cuenta fundamentalmente, que permita retroalimentación.	Posibilidad de promoción laboral y movilidad de los funcionarios.	Medición y gestión del clima laboral. Institucionalidad en materia de género y acoso.	Reconocimiento de instancias colectivas y legales de funcionarios.	Apoyo y asesoría funcionarios; así como actividades de formación en formación en jubilación.
Universidad Católica de Lovaina	La contratación se anuncia dentro de la universidad. Agente externo es última opción.	No.	Posibilidad de estudios continuos en distintas modalidades.	No.	4 años de antigüedad en el grado para hacer uso de revisiones de avance.	Declaración de principios donde la universidad respeta la dignidad del personal.	Se reconoce la figura de Delegación Sindical.	Despido por disciplina. Interés del servicio o por restricciones legales.
Universidad Nacional Autónoma de México	Los funcionarios prestan servicios previos nombramientos escritos.	No.	Cursos de capacitación a efecto de obtener los ascensos escalafonarios.	No.	Ascenso mediante concurso interno o por simple antigüedad.	Se establecen prohibiciones y obligaciones No. de garantizar un lugar o turno para el trabajo.	Reconocimiento a la Asociación de Trabajadores Administrativos de la UNAM.	5 causales para el ejercicio laboral.
Pontificia Universidad Católica de Chile	Evitar que personas con parentesco cercano trabajen en la misma unidad.	Programa de Integración acerca de las políticas de la PUC. Obligatorio.	Realización de cursos de capacitación.	No.	No.	Prohibición del acoso y abuso sexual, así como el consumo de tabaco en cualquier sector de la PUC.	No.	Egreso según código del trabajo. Posibilidad de reconocimiento a la labor realizada.
Universidad de Concepción	Comisión de Contrataciones y Ascensos resuelve contrataciones y ascensos.	No.	Considera en su presupuesto anual un monto específico de capacitación de personal.	Evaluación cada 2 años por la labor cumplida conforme al Manual de evaluación del desempeño.	Derecho a movilidad y promoción según corresponda.	Posibilidad de permisos de ausencia y existencia de normativas para el acoso sexual.	No.	Egreso según código del trabajo. Funcionario que egrese debe devolver todo bien de la UdeC que se le haya otorgado.
Universidad Complutense de Madrid	Reserva de cupo no inferior al 7% de las vacantes para personas con discapacidad.	No.	No.	Continuidad de vacante por concurso queda vinculada a la evaluación del desempeño.	Posibilidad de traslado según necesidad de la universidad.	Acción laboral sujeta a la normativa legal de España.	Derecho negociación colectiva, representación y participación institucional.	5 causales para el egreso de un funcionario.
Universidad de Munich	Posibilidad de contratar a ciudadanos en otro Estado miembro de la Unión Europea.	No.	Servicios especializados para funcionarios con miras a promoción futura.	Calificaciones y desempeño del funcionario deben evaluarse, al menos, cada tres años.	Posibilidad de ascenso si se selecciona por mérito, período de prueba y si el funcionario no tiene la selección de movilidad.	Desempeño del cargo por el bien común y deben completarse con el orden básico de democracia libre.	Derecho a formación de representantes del personal.	Egreso por despedido, pérdida de derechos del funcionario, renunciamiento por traslado y jubilación.
Universidad París 1 Panteón-Sorbona	Modalidad de 3 concursos.	No.	Acciones de formación profesional.	Examen profesional anual.	Ascenso por desempeño o examen.	Plan de acción plurianual sobre género.	Derecho de sindicación a los funcionarios.	Permanencia hasta edad límite.

Fuente: elaboración propia.

Es importante destacar que en las universidades seleccionadas existe un criterio mínimo a regular en lo referente a la carrera funcionaria del personal no académico. Esto se cumple indistintamente del modelo de gobernanza universitaria de cada institución, es decir, independiente de la forma en que las universidades se organicen y operen en función de concretar los objetivos de la educación superior (Virgili, Ganga y Figueroa, 2015), estas garantizan un piso mínimo respecto de los subsistemas que deben asegurar a los funcionarios no académicos. Ejemplo de lo anterior se expresa en que todas las universidades de la muestra, tal como lo exhibe el Gráfico 1, regulan al menos lo referido a reclutamiento y selección, ambiente y calidad de vida laboral, y egreso.

**Gráfico 1**  
Cantidad de subsistemas regulados según gobernanza de universidades



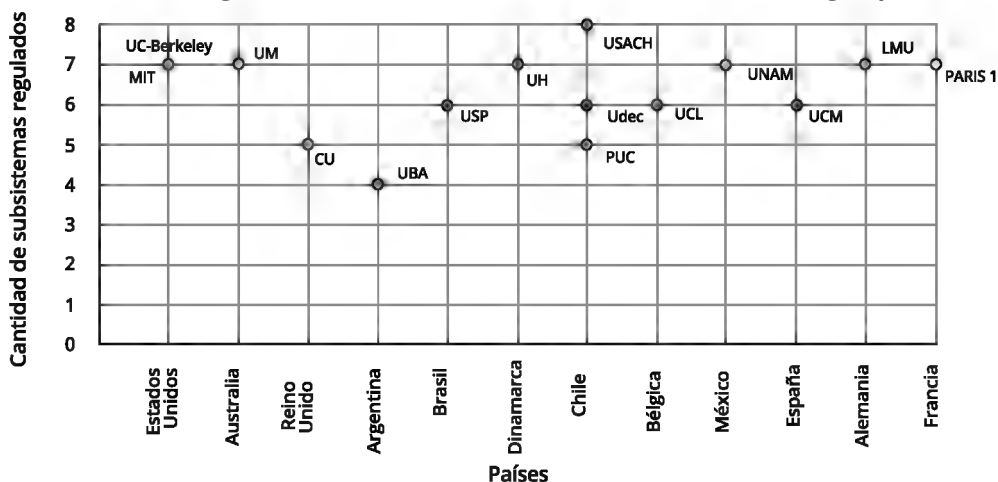
Fuente: elaboración propia.

Esta cuantía en torno a la regulación es heterogénea según los países en los cuales están insertos los distintos planteles universitarios. Como muestra el Gráfico 2, no existe una regla común que logre determinar una máxima en relación con la carrera funcionaria del personal no académico y la ubicación geográfica de cada institución educativa.



**Gráfico 2**

**Cantidad regulada de subsistemas de la carrera funcionaria según país**

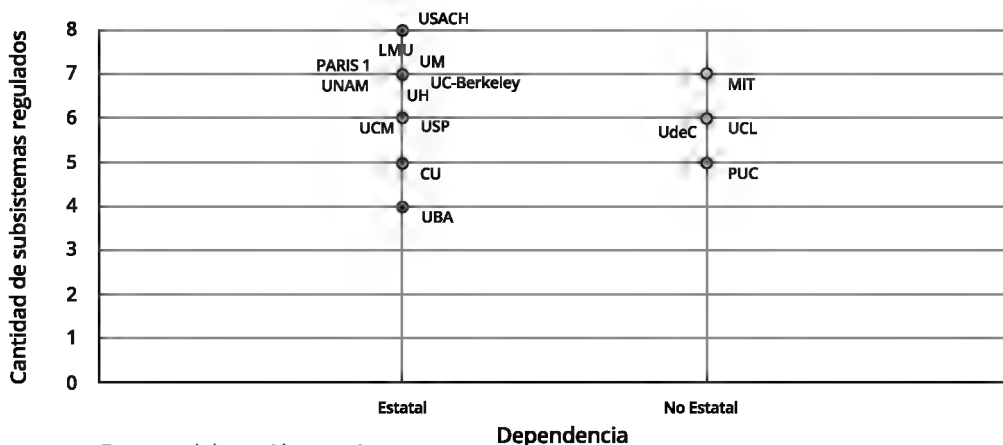


Fuente: elaboración propia.

Sin desmedro de lo mencionado y tal como señala el Gráfico 3, siete universidades estatales logran regular casi la totalidad de la carrera funcionaria, en contraste con las universidades no estatales, en donde solo una entidad logra alcanzar, a lo menos, siete subsistemas del ciclo de vida de los funcionarios no académicos.

**Gráfico 3**

**Cantidad regulada de subsistemas de la carrera funcionaria según dependencia**



Fuente: elaboración propia.

Sin perjuicio de lo anterior, es relevante destacar que solo una universidad de la muestra logra abarcar todos los subsistemas analizados, la Universidad de Santiago de Chile. Esta entidad estatal tiene una gobernanza ejecutiva/participativa, es decir, presenta una autoridad unipersonal ejecutiva en el primer nivel que es elegida por un solo estamento de la propia comunidad, dejando en un segundo nivel a los organismos normativos y colegiados de la universidad (Universidad de Chile. Consejo de Evaluación, 2014). Debido al carácter del estudio no es posible relacionar la carrera funcionaria del personal no docente con el nivel académico de la universidad, aunque es relevante considerar que la Universidad de Santiago de Chile, siendo una entidad estatal y no considerada dentro de posiciones relevantes dentro de *rankings* académicos a nivel mundial y/o latinoamericanos, contiene en un primer análisis todos los subsistemas relevantes de la carrera funcionaria dentro de una política del personal. Esto cobra importancia cuando las universidades de la muestra con los mejores resultados académicos y con estructuras de gobierno más integrales, no logran abarcar la totalidad del ciclo de la carrera funcionaria de los funcionarios no docentes.

La Tabla 6 muestra los potenciales criterios y directrices que pueden ser implementados en una política de carrera funcionaria de universidades a nivel estatal, especialmente en Chile.

**Tabla 6**

**Potenciales criterios y directrices a implementar en una política de carrera funcionaria del personal no académico en universidades a nivel estatal**

Subsistema	Criterio o directriz por implementar	Universidad que adscribe total o parcialmente
Reclutamiento y selección	Resolver la contratación, principalmente, dentro de la universidad con un proceso de selección imparcial y meritocrático, considerando a personas externas última opción, además de evitar que individuos con parentesco cercano trabajen en la misma unidad.	UC-Berkeley, MIT, UM, PUC.
Inducción	Elaborar y aplicar un programa de inducción en el lugar de trabajo y un programa de inducción universitaria, en donde ambos sean de carácter obligatorio.	UM, USACH, PUC.
Capacitación	Elaborar y aplicar un programa de capacitación al cual pueda acceder todo el personal de la universidad. Se recomienda ejecutar una reducción de tarifas para que el personal de la universidad pueda acceder a ciertos cursos y/o programas que imparte la misma institución.	UC-Berkeley, USACH, UM.

**Tabla 6 (continuación)**  
**Potenciales criterios y directrices a implementar en una política de carrera funcionaria del personal no académico en universidades a nivel estatal**

Subsistema	Criterio o directriz por implementar	Universidad que adscribe total o parcialmente
Gestión del desempeño	Promover que el funcionario y su supervisor jerárquico directo discutan las expectativas y metas de desempeño. Asimismo, se recomienda exigir que la evaluación de lo mencionado antes cuente con un fundamento pertinente que permita retroalimentación.	UC-Berkeley, MIT, UM, CU, UH.
Desarrollo de personas	Posibilitar el traslado a los funcionarios, ya sea de carácter permanente o temporal, de una unidad a otra dentro de la institución según corresponda y, si es posible, realizando las mismas funciones para las cuales fue contratado. Asimismo, se recomienda establecer ascensos en función del mérito.	UC-Berkeley, USP, LMU.
Ambientes laborales y calidad de vida laboral	Regular temáticas relativas al teletrabajo, instalaciones de trabajo y la promoción de la igualdad y la no discriminación, enfatizando en la prohibición del abuso y acoso sexual y/o laboral. De igual forma, se aconseja promover instancias de reconocimiento a la labor del personal.	UH, UC-Berkeley, MIT, USACH, PUC.
Gestión de la participación	Reconocer las instancias colectivas y legales de asociaciones de funcionarios, así como promover la participación del personal en temáticas referentes a la carrera funcionaria.	MIT, USACH, UNAM, UCM.
Egreso	Apoyar y asesorar a los funcionarios que estén <i>ad portas</i> de jubilar; así como la elaboración de actividades de formación en miras a la vida poslaboral del personal.	USACH, PUC.

Fuente: elaboración propia.

### Conclusiones

Este estudio da cuenta de la diversidad en lo relativo a la forma de regular la carrera funcionaria del personal no académico en las universidades, así como la cantidad de subsistemas regulados según cada institución, provocando la imposibilidad de establecer aforismos respecto a la manera de abarcar subsistemas de la gestión de personas en función de la gobernanza, excelencia académica u otra arista. Esto implica que, en concordancia con los objetivos específicos de este trabajo, el rol de la política de carrera funcionaria dentro de una universidad varía de entidad en entidad, considerando que algunas políticas remiten

**El rol de la política de carrera funcionaria dentro de una universidad varía de entidad en entidad, considerando que algunas políticas remiten a temas netamente normativos y de carácter técnico y, en contraparte, otras regulaciones profundizan materias como la inducción, el ambiente laboral o la participación del personal no académico.**

a temas netamente normativos y de carácter técnico y, en contraparte, otras regulaciones profundizan materias como la inducción, el ambiente laboral o la participación del personal no académico. Sin embargo, es posible determinar que, independiente de los mecanismos de regulación o sus objetivos, ya sean explícitos o implícitos, las universidades tienden a garantizar una cantidad mínima de subsistemas a través de políticas, reglamentos internos, estatutos, leyes, etc.

Cabe destacar que esta investigación contribuye, de forma primaria y global, al conocimiento académico referente a la gestión del personal no académico en la educación superior. Al analizar universidades insertas dentro del caso chileno, así como otras del contexto internacional, es posible dimensionar una panorámica preliminar frente a un tema considerado con lagunas literarias cuando se trata del personal profesional y de apoyo en la educación superior (Bossu, Brown y Warren, 2018), así como con excesivos análisis cuantitativos que enfatizan al personal profesional en función del éxito profesional, el bienestar o la deserción institucional (Gander, 2018). Por consiguiente, existen limitaciones propias de este trabajo que pueden ser abordadas en futuras indagaciones.

Existe un campo abierto respecto a la carrera funcionaria del personal no académico. Los mecanismos que utilizan las universidades para regular dicha temática son múltiples, razón por la cual el contexto jurídico cobra relevancia en cuanto a las herramientas que se utilizan y el alcance que pueda tener la aplicación de la norma respecto a las prácticas de la gestión del personal no académico. Otra potencial arista a indagar es en relación con el mérito de las políticas y/o regulaciones de la carrera funcionaria del personal no académico, propias de cada uno de los casos seleccionados. Considerando que la metodología, y el análisis desarrollado examinó la documentación oficial de las instituciones de educación superior como fuente de información para la realización de la investigación, solo expone evidencia unilateral respecto al objeto de estudio y utiliza antecedentes que cada entidad educativa tiene disponibles a través de sus canales de información, excluyendo otras pesquisas. Estas tienen valor relevante en un estudio de carácter cualitativo que profundice temáticas relativas al sentido de propiedad de la carrera funcionaria del personal no docente en universidades, así como las dificultades o desafíos que percibe este estamento frente al desarrollo o posible instauración de una carrera funcionaria en la universidad a la cual estén adscritos laboralmente. Por dicha

razón, resulta conveniente integrar datos cuantitativos y cualitativos consistentes con enfoques de métodos mixtos más rigurosos para desarrollar una descripción mejorada de los hallazgos de la investigación y llegar a una mejor comprensión de las carreras del personal no académico en instituciones de educación superior (Archibald, 2015). Esto permitiría profundizar, por ejemplo, qué tipo de carrera (tradicional, sin fronteras y proteana) impulsa cada institución y que, por ende, se encuentra plasmada dentro de las políticas, normativas y/o regulaciones. Finalmente, sería importante considerar el aspecto presupuestario dentro de una profundización de la temática de este estudio, entendiendo que los recursos de cada institución universitaria varían enormemente según el contexto en el cual se encuentren inmersas, razón por la que la regulación de distintos aspectos puede estar sujeta a la situación presupuestaria de cada entidad.

## Notas

(1) El término original en el idioma inglés es “Protean Career”, concepto que es traducido al español como Carrera Proteica o Carrera Proteana. En este caso, el uso de la traducción es libre en conformidad a los requerimientos de los autores de este artículo.

(2) Se consideraron solo aquellas universidades establecidas en países con un *Democracy Index* de *The Economist Intelligence Unit* superior a 6,0 que corresponde a democracias “plenas” e “imperfectas”.

(3) Para este criterio se consideró la jerarquía establecida por el estudio “Análisis comparado de tipos de gobernanza y *Rankings* Internacionales” del Consejo de Evaluación de la Universidad de Chile.

(4) Para este criterio se consideró la posición de las universidades en su país según el *Academic Ranking of World Universities (ARWU) 2020*.

(5) Para este criterio se consideró la posición de las universidades en su país en el *Webometrics Ranking of World Universities 2020*.

(6) La reserva de cupo no inferior al 7% de las vacantes para personas con discapacidad es una obligación legal para la Universidad Complutense de Madrid, así como para todas las instituciones españolas que norman la gestión de personas bajo la ley del Estatuto Básico del Empleado Público de España.

## Bibliografía

- |  |  |
|--|--|
| Altamirano, Mijael y Martínez, Abigail (2018), “Un ejercicio teórico sobre el método comparado y la teoría institucional como referentes | explicativos de la realidad contemporánea”, en <i>Perfiles de las Ciencias Sociales</i> , Vol. 5 N° 10, pp. 197-210, <a href="https://n9.cl/kyctk">https://n9.cl/kyctk</a> . |
|--|--|

- Archibald, Mandy M. (2015), "Investigator Triangulation: a Collaborative Strategy with Potential for Mixed Methods Research", en *Journal of Mixed Methods Research*, Vol. 10 N° 3, pp. 228-250, <https://doi.org/10.1177/1558689815570092>.
- Baltaru, Roxana-Diana (2019), "Do Non-Academic Professionals Enhance Universities' Performance? Reputation vs. Organization", en *Studies in Higher Education*, Vol. 44 N° 7, pp. 1183-1196, <https://doi.org/10.1080/03075079.2017.1421156>.
- Blustein, David L. (2006), *The Psychology of Working: a New Perspective for Career Development, Counseling, and Public Policy*, New Jersey, Lawrence Erlbaum Associates, <https://doi.org/10.4324/9780203935477>.
- Bossu, Carina; Brown, Natalie; y Warren, Vanessa (2018), "Future Considerations for Professional and Support Staff in Higher Education", en *Professional and Support Staff in Higher Education*, Carina Bossu y Natalie Brown (eds.), Hobart, Springer, pp. 455-462, [https://doi.org/10.1007/978-981-10-6858-4\\_30](https://doi.org/10.1007/978-981-10-6858-4_30).
- Caldera, Hugo (1991), "Función pública y carrera funcionaria", en *Revista de Derecho Público*, N° 50, julio-diciembre, pp. 197-222, <https://doi.org/10.5354/0719-5249.2016.43518>.
- Chiavenato, Idalberto (2000), "Las personas y las organizaciones", en *Administración de recursos humanos*, Bogotá, McGraw Hill, 5. ed., <https://n9.cl/ged1>.
- Chile. Ley N° 19882 del 11-06-2003: regula nueva política de personal a los funcionarios públicos que indica, Santiago, Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=211480>, 25-11-2020.
- CLAD (2003), "Carta Iberoamericana de la Función Pública", documento aprobado por la V Conferencia Iberoamericana de Ministros de Administración Pública y Reforma del Estado, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 26 y 27 de junio.
- Crocitto, Madeline (1998), "The Boundaryless Career: a New Employment Principle for a New Organizational Era by Michael B. Arthur, Denise M. Rousseau", en *The Academy of Management Review*, Vol. 23 N° 1, pp. 176-178, <https://doi.org/10.2307/259107>.
- Davies, John L. (1998), "The Shift from Teaching to Learning: Staff Recruitment and Careers Development Policies for the Universities of the Twenty-First Century", en *Higher Education in Europe*, Vol. 23 N° 3, pp. 307-316, <https://doi.org/10.1080/0379772980230302>.

- Delery, John E. y Doty, Harold (1996), "Modes of Theorizing in Strategic Human Resource Management: Tests of Universalistic, Contingency, and Configurational Performance Predictions", en *The Academy of Management Journal*, Vol. 39 N° 4, pp. 802-835, <https://doi.org/10.2307/256713>.
- Dirección Nacional del Servicio Civil (2018), "Orientaciones para el diseño o rediseño de políticas de gestión y desarrollo de personas", Santiago, Dirección Nacional del Servicio Civil. Rectoría en Gestión y Desarrollo de Personas, <https://n9.cl/epkwo>.
- Echebarría, Koldo (2005), "La gestión de recursos humanos en el sector público: tendencias y desafíos", Washington, BID. División Estado, Gobernabilidad y Sociedad Civil, <https://n9.cl/fqtcn>.
- Edwards, Martin R. y Bach, Stephen (2013), "Human Resource Management in Transition", en *Managing Human Resources: Human Resource Management in Transition*, Stephen Bach y Martin Edwards (eds.), New Jersey, John Wiley and Sons, <https://doi.org/10.1002/9781119208235.ch1>.
- Ferrer-Pérez, Victoria-Aurora y Bosch-Fiol, Esperanza (2014), "The Perception of Sexual Harassment at University", en *International Journal of Social Psychology*, Vol. 29 N° 3, pp. 462-501, <https://doi.org/10.1080/002134748.2014.972709>.
- Gander, Michelle (2017a), "A Descriptive Study of Professional Staff, and Their Careers, in Australian and UK Universities", en *Perspectives: Policy and Practice in Higher Education*, Vol. 22 N° 1, pp. 19-25, <https://doi.org/10.1080/13603108.2017.1307876>.
- \_\_\_\_\_ (2017b), "Careers of Professional Staff in Australian and UK Universities: a Mixed Methods Pilot Study", en *Australian Universities' Review*, Vol. 59 N° 1, pp. 87-96, <https://files.eric.ed.gov/fulltext/EJ1130345.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2018), "Professional Staff in Universities: Career Needs, Values, Attitudes and Behaviours", en *Australian Journal of Career Development*, Vol. 27 N° 3, pp. 160-171, <https://doi.org/10.1177/1038416218775746>.
- Gander, Michelle; Girardi, Antonia; y Paull, Megan (2019), "The Careers of University Professional Staff: a Systematic Literature Review", en *Career Development International*, Vol. 24 N° 7, pp. 597-618, <https://doi.org/10.1108/CDI-07-2018-0191>.
- Gelès, Claudia; Lindecker, Gilles; Month, Mel; y Roche, Christian (2000), "Human Resources Management", en *Managing Science: Management for R and D Laboratories*, Claude Gelès, Gilles Lindecker, Mel Month y Christian Roche (eds.), Weinheim, Wiley-VCH, <https://doi.org/10.1002/9783527617296.ch7>.

- Wanjiku, Wachira Gladys (2016), "Factors Affecting Non-Teaching Staff Development in Kenyan Universities", en *International Journal of Academic Research in Business and Social Sciences*, Vol. 6 N° 5, pp. 104-130, <http://doi.org/10.6007/IJARBS/v6-i5/2120>.
- Hall, Douglas T. (1976), "*Careers in Organizations*", Pacific Palisades, Goodyear.
- Johnsrud, Linda K. (2002), "Measuring the Quality of Faculty and Administrative Worklife: Implications for College and University Campuses", en *Research in Higher Education*, Vol. 43 N° 3, pp. 379-395, <https://doi.org/10.1023/A:1014845218989>.
- Jones, Derek; Kalmi, Panu; y Kauhanen, Antti (2006), "Human Resource Management Policies and Productivity: New Evidence from an Econometric Case Study", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 22 N° 4, <https://doi.org/10.1093/oxrep/grj031>.
- Lau, Wing K. (2010), *Empowerment of Non-Academic Personnel in Higher Education: Exploring Associations with Perceived Organizational Support for Innovation and Organizational Trust*, Iowa, University of Iowa, <https://doi.org/10.17077/etd.nua1b3wl>.
- Masseroni, Sussana y Domínguez, Verónica (2010), *Metodología y métodos: diseños de investigación comparativa*, Buenos Aires, Editorial Mnemosyne, <https://n9.cl/93en>.
- Morton, Lynne (2004), *Integrated and Integrative Talent Management: a Strategic HR Framework*, New York, Conference Board.
- Olawale, Rasheed y Mutiat, Motunrayo (2016), "Job Enrichment and Work-Related Attitudes of Non-Academic Staff of Selected Public Universities in Lagos State", en *International Journal of Human Resource Studies*, Vol. 6 N° 1, <https://doi.org/10.5296/ijhrs.v6i1.9061>.
- Otieno, Jowi James (2003), "Governing Higher Education in the Stakeholder Society: Rethinking the Role of the State in Kenya's Higher Education", paper presented at the CHEPS Summer School, University of Maribor, Slovenia, June 29 - July 4, <https://n9.cl/49jm>.
- Palma, Karina (2017), "Trabajadores de universidades del Estado", en *Diario Uchile*, Santiago, 22 de julio, <https://radio.uchile.cl/2017/07/22/trabajadores-de-universidades-del-estado-critican-perdida-de-calidad-de-empleados-publicos/>.
- Peña, Tania y Pirel, Johann (2007), "La complejidad del análisis documental", en *Información, Cultura y Sociedad*, N° 16, pp. 55-81, <https://doi.org/10.34096/ics.i16.869>.
- Pérez, José Luis (1999), "A título introductorio: la remodelación



- de la función social de la empresa como respuesta a los desafíos del entorno”, en *Políticas orientadas a la dirección de personas*, José Luis Pérez (ed.), Bilbao, Universidad de Deusto, <https://n9.cl/2idlq>.
- Pick, David; Teo, Stephen; y Yeung, Melissa (2012), “Friend or Foe? New Managerialism and Technical, Administrative and Clerical Support Staff in Australian Universities”, en *Higher Education Quarterly*, Vol. 66 N° 1, pp. 3-23, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2273.2011.00500.x>.
- Potts, Anthony (2012), “Selling University Reform: the University of Melbourne and the Press”, en *Studies in Higher Education*, Vol. 37 N° 2, pp. 157-169, <https://doi.org/10.1080/03075079.2010.502568>.
- Rajevic, Enrique (2014), “La precarización del empleo público en Chile y el mito de la carrera funcionaria”, documento presentado en el 5°. Encuentro Anual de la Sociedad Chilena de Políticas Públicas, Santiago, Chile, 16 de enero, <https://n9.cl/7vydl>, 04-01-2021.
- Rodríguez-Serrano, Juan (2004), “Introducción al modelo de gestión de recursos humanos”, en *El modelo de gestión de recursos humanos*, Juan Rodríguez-Serrano (ed.), Barcelona, Universitat Oberta de Catalunya, <https://n9.cl/z1wyx>.
- Ryttberg, Malin y Geschwind, Lars (2017), “Professional Support Staff at Higher Education Institutions in Sweden: Roles and Success Factors for the Job”, en *Tertiary Education and Management*, Vol. 23 N° 4, pp. 334-346, <https://doi.org/10.1080/013583883.2017.1322631>.
- Salgado, Ana (2007), “Investigación cualitativa: diseños, evaluación del rigor metodológico y retos”, en *Liberabit*, N° 13, pp. 71-78, <https://n9.cl/ax10>.
- Sanford, Rania (2018), “Foundations of a Developmental Framework for Professional Staff in Higher Education”, en *Professional and Support Staff in Higher Education*, Carina Bossu y Natalie Brown (eds.), Singapore, Springer, pp. 373-387, [https://doi.org/10.1007/978-981-10-6858-4\\_13](https://doi.org/10.1007/978-981-10-6858-4_13).
- Universidad de Chile (2020), “Estatuto de la Universidad de Chile”, Santiago, Universidad de Chile, <https://uchile.cl/u13824>, 04-01-2021.
- Universidad de Chile. Consejo de Evaluación (2014), “Análisis comparado de tipos de gobernanza y rankings internacionales”, Santiago, Universidad de Chile. Consejo de Evaluación (Estudio Técnico; N° 22), <https://n9.cl/d49rb>.
- Virgili, Mariol; Ganga, Francisco; y Figueroa, Katherine (2015), “Gobernanza universitaria o cogobierno: el caso de la Universidad de Concepción

- de Chile", en *Ultima Década*, Vol. 23 N° 42, pp. 187-216, <https://doi.org/10.4067/S0718-22362015000100009>.
- Whitchurch, Celia (2018), "Being a Higher Education Professional Today: Working in a Third Space", en *Professional and Support Staff in Higher Education*, Carina Bossu y Natalie Brown (eds.), Singapore, Springer, pp. 11-21, [https://doi.org/10.1007/978-981-10-6858-4\\_31](https://doi.org/10.1007/978-981-10-6858-4_31).

# **Motivación de servicio público en los funcionarios públicos chilenos**

**Carolina Cuevas Gutiérrez,  
Bastían González-Bustamante,  
Magdalena Calderón-Orellana  
y Diego Barría Traverso**

### **Carolina Cuevas Gutiérrez**

Magíster en Trabajo Social y Organizaciones por la Pontificia Universidad Católica de Chile y administradora pública por la Universidad de Chile.

### **Bastián González-Bustamante**

Doctorante en el Departamento de Ciencia Política y Relaciones Internacionales y St Hilda's College de la University of Oxford, Reino Unido. Además, es profesor instructor del Departamento de Gestión y Políticas Públicas de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile (USACH). Es magíster en Ciencia Política, administrador público y licenciado en Ciencias Políticas y Gubernamentales por la Universidad de Chile. Ha sido docente en la Universidad de Chile y consultor del Sistema de las Naciones Unidas. Ha publicado sobre gabinetes presidenciales, sistemas de servicio civil y élites políticas, gestión de crisis y gobierno electrónico en las revistas: *World Development*, *Bulletin of Latin American Research*, *Política y Gobierno*, *Gestión y Políticas Públicas*, así como *Convergencia*.

### **Magdalena Calderón-Orellana**

Perteneciente a la Escuela de Trabajo Social de la Pontificia Universidad Católica de Chile y estudiante postgraduada de la Facultad de Administración y Economía de la Universidad de Santiago de Chile. Posee un magíster en Dirección Pública y es asistente social de la Universidad Católica de Chile. En su trayectoria laboral ha combinado el ejercicio profesional, la docencia y la investigación en el área de gestión y desarrollo de recursos humanos en servicios sociales, con especial énfasis en políticas de bienestar, diversidad e inclusión en los lugares de trabajo.

### **Diego Barría Traverso**

Doctor (*cum laude*) por el Instituto de Historia de la Universiteit Leiden, Países Bajos; magíster en Historia por la Pontificia Universidad Católica de Chile y administrador público por la Universidad de Chile. Es profesor titular de la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Valparaíso, Chile. Ha publicado sobre historia de la administración pública, teoría de la administración pública y participación ciudadana en revistas como: *Bulletin of Latin American Research*, *Lex Localis*, *International Journal of Public Administration*, *Administrative Theory and Praxis* y *Latin American Perspectives*. Es fundador y editor de la *Revista de Gestión Pública* (ISSN 0719-1820).

Las comunicaciones con los autores pueden ser dirigidas a:

E-mails: [czcuevas@uc.cl](mailto:czcuevas@uc.cl)

[bastian.gonzalezbustamante@politics.ox.ac.uk](mailto:bastian.gonzalezbustamante@politics.ox.ac.uk)

[bastian.gonzalez.b@usach.cl](mailto:bastian.gonzalez.b@usach.cl)

[mcaldero@uc.cl](mailto:mcaldero@uc.cl)

[diego.barria@uv.cl](mailto:diego.barria@uv.cl)

## **Motivación de servicio público en los funcionarios públicos chilenos\***

*En los últimos treinta años el debate en el campo de la administración pública en América Latina ha girado en torno a cómo introducir reformas en el sector público inspiradas por la Nueva Gestión Pública. En efecto, la mayoría de las administraciones públicas se han enfocado casi exclusivamente en introducir este tipo de reformas, ignorando una serie de alternativas que han emergido en el debate académico. Una de esas alternativas es el enfoque de la motivación de servicio público que analiza cómo ciertos factores intrínsecos, directamente asociados con la noción de servicio público, motivan el comportamiento de los empleados públicos. Este artículo tiene como objetivo fomentar un debate latinoamericano respecto a cómo diseñar e implementar políticas de recursos humanos basadas en la teoría de la motivación de servicio público. A partir de una muestra no probabilística con 172 respuestas, este trabajo identifica un número de factores de motivación de servicio público entre funcionarios públicos chilenos. Los hallazgos muestran que la atracción por las políticas públicas, el compromiso con el interés general y la compasión son factores tan poderosos como el amor por el dinero. Al mismo tiempo, los resultados muestran que el autosacrificio no motiva a los funcionarios públicos chilenos. A partir de estos hallazgos, se presenta una discusión sobre la motivación de servicio público como enfoque útil para rediseñar políticas de recursos humanos.*

**Palabras clave:** Función Pública; Personal Público; Funcionario Público; Motivaciones; Estudio de Casos; Chile

### **Motivation for Public Service in Chilean Civil Servants**

*In the last thirty years the debate in the field of public administration in Latin America has focused on how to introduce reforms in the public sector inspired by the New Public Management. Indeed, most public administrations have focused almost exclusively on introducing such type of reforms, ignoring a number of alternatives that have emerged in the academic debate. One of these alternatives is the public service motivation approach that analyzes how certain intrinsic factors, directly associated with the notion of public service, motivate the behavior of civil servants. This article aims to foster a Latin American debate on how to design and implement human resource policies based on the theory of public service*

Recibido: 31-08-2020 y 13-08-2021 (segunda versión). Aceptado: 14-09-2021.

(\*) Agradecemos a Hernán Frigolett, Tesorero General de la República hasta 2018, y a Andrés Cerpa, Director de la Escuela de Capacitación hasta 2018, por su colaboración para desarrollar este trabajo de investigación en la Tesorería General de la República.

*motivation. Based on a non-probabilistic sample with 172 responses, this work identifies a number of public service motivation factors among Chilean civil servants. The findings show that attraction to public policies, commitment to the general interest, and compassion are as powerful factors as love for money. At the same time, the results show that self-sacrifice does not motivate Chilean civil servants. Based on these findings, a discussion on public service motivation as a useful approach for redesigning human resources policies is presented.*

**Key words:** Civil Service; Public Personnel; Civil Servant; Motivations; Case Analysis; Chile

### Introducción

En los últimos treinta años el debate en el campo de la administración pública latinoamericana, y especialmente en Chile, ha girado en torno a la introducción de procesos de reforma del sector público centrados en la adopción de enfoques del sector privado (Ramírez Alujas, 2004; Araya y Cerpa, 2008; Morales, 2014). De esta forma, se avanzó hacia la incorporación de enfoques centrados en la medición del desempeño y la gestión por resultados, lo que se materializó en el uso de la evaluación de programas, indicadores de gestión y la entrega de incentivos económicos a los funcionarios públicos para lograr el cumplimiento de metas de gestión (Arenas y Berner, 2010; Barría, Ramírez y París, 2013; Morales, 2014).

A pesar de que las administraciones públicas han prestado atención casi exclusivamente a iniciativas tipo Nueva Gestión Pública, en el campo académico ha surgido una serie de enfoques que, centrados en el rescate de los atributos propiamente públicos de la administración pública, han discutido otras formas de gestionar las instituciones estatales. Tal es el caso de la motivación de servicio público (MSP). Desde que Perry y Wise (1990) acuñaron el concepto para destacar que los empleados públicos ven en el servicio a la comunidad una fuente de motivación, han surgido diversas líneas de investigación sobre el tema (Perry, Hondegheem y Wise, 2010; Riba y Ballart, 2016; Wright, 2001). Si bien existen algunos estudios que plantean dudas con respecto a la validez del concepto (Bozeman y Su, 2015; Ritz, Brewer y Neumann, 2016), estas miradas son minoritarias y hoy existe una comunidad dedicada a estudiar este tema que se destaca por ser cada vez más internacional, multidisciplinaria y multisectorial (Ritz, Brewer y Neumann, 2016). En efecto, los avances en el estudio de la motivación de servicio público han permitido

agregar conocimiento a tal punto que hoy deben ser considerados como enfoques útiles para la gestión de las instituciones públicas (Christensen, Paarlberg y Perry, 2017).

Comprender los fundamentos teóricos de la motivación permite a los gestores orientar el comportamiento de sus empleados (Fisher, 2009). Igualmente, conocer lo que motiva a los empleados públicos ayuda a los reclutadores a tomar decisiones más acertadas de contratación, que permiten disminuir los costos asociados a posibles errores en las contrataciones (Bright, 2008). Por esto, la gestión de la motivación debiera ser un tema central dentro de un programa de mejora de la gestión pública. Un enfoque tradicional, tanto en la administración pública como privada, ha sido asociar la motivación con los incentivos monetarios. En el caso chileno la motivación de los empleados ha sido abordada, exclusivamente, a través de diversos mecanismos de asignación de incentivos económicos. La Ley 19.553, promulgada en 1998, estableció la asignación de modernización y beneficios por el cumplimiento de metas institucionales, de equipos de trabajo y por el cumplimiento de los denominados Programas de Mejoramiento de la Gestión (PMG) (Arenas y Berner, 2010).

Es decir, la institucionalidad chilena ha abordado el tema a través de factores extrínsecos. Para hacer más complejo el uso de este instrumento en la gestión del personal, la introducción de los PMG no buscó únicamente aumentar el desempeño de los funcionarios, sino que fue resultado de las negociaciones desarrolladas en 1998 entre el Gobierno y la Asociación Nacional de Empleados Fiscales (ANEF) para mejorar las remuneraciones en el sector público (Ramírez Alujas, 2004). Esto ha traído una serie de distorsiones, siendo la principal el hecho de que los funcionarios parecen considerar este incentivo como un ingreso permanente antes que uno condicionado al desempeño. Con todo, actualmente es posible sostener que la dimensión de incentivos en el proceso de modernización no ha generado los efectos teóricos esperados (Morales, 2014). Sin embargo, ese enfoque se ve limitado por ciertas tendencias del *zeitgeist*, que obligan a tomar en cuenta los factores intrínsecos. Por ejemplo, la evidencia ha demostrado que hombres y mujeres tienen distintas actitudes frente al pago de bonos (Groenveld, 2009). A ello se suma la importancia que las nuevas generaciones dan a valores como la justicia, creatividad, bienestar y diversidad (Ertas, 2015). Específicamente, en el campo de la administración pública se ha documentado la importancia de los factores intrínsecos en la motivación de los funcionarios

**Se espera contribuir a la instalación y desarrollo de políticas de gestión de personas basadas en una perspectiva de motivación de servicio público, reconociendo que las reformas fundadas en la motivación extrínseca en el caso chileno, como los incentivos monetarios, no han sido efectivas.**

(Gould-Williams y Davies, 2005). A la vez, se ha advertido que existe una tensión entre los factores intrínsecos y extrínsecos. Sin desconocer la importancia del salario y los bonos, la evidencia en países de la OCDE reconoce que los trabajadores también se preocupan de cuestiones como la promoción, el sentido de logro y la satisfacción laboral (French y Emerson, 2014; Gaki, Kontodimopoulos y Niakas, 2013; Katou y Budhwar, 2012). Recientemente, a partir de evidencia del caso italiano, Ruffini ...[et al] (2020) han demostrado que los sistemas de pago de incentivos dañan la motivación no monetaria, afectando el *ethos* propio de la administración pública y provocando frustración entre los funcionarios públicos. En ese sentido, pareciera ser necesario abrir un debate sobre cómo gestionar la motivación intrínseca en el sector público.

En este marco, este artículo espera contribuir a la instalación y desarrollo de políticas de gestión de personas basadas en una perspectiva de motivación de servicio público, reconociendo que las reformas fundadas en la motivación extrínseca en el caso chileno, como los incentivos monetarios, no han sido efectivas. Si bien actualmente se cuenta con información respecto a la motivación de servicio público en Latinoamérica, la región es una de las más rezagadas en estudios sobre el tema (Ritz, Brewer y Neumann, 2016). Además, su desarrollo se ha limitado a describirla sin ahondar en sus posibilidades y oportunidades para la práctica. Entre los pocos trabajos que han abordado esta cuestión, ya sea en español o analizando casos latinoamericanos, se cuenta el de Riba y Ballart (2016) que analizan la motivación de servicio público entre altos directivos españoles. Un segundo estudio es el de Sanabria (2018) que se focaliza en el efecto de motivación de servicio público en las decisiones laborales de colombianos que formaron parte previamente de un programa de becas de postgrado en el extranjero. Por último, un tercer trabajo observa el efecto mediador del comportamiento cívico organizacional entre motivación de servicio público y desempeño en México (Mostafa y Leon-Cazares, 2016).

Este artículo busca aportar a este incipiente debate. En específico, cómo los factores identificados por la literatura sobre motivación de servicio público motivan a los funcionarios públicos de una agencia chilena. A partir de esta información, se propone una discusión sobre cómo las políticas de gestión de personas pueden incorporar factores motivacionales intrínsecos. De hecho, este tránsito desde la investigación hacia la práctica es uno de los principales desafíos de la motivación de servicio público (Christensen, Paarlberg y Perry, 2017).



En el siguiente apartado se debate la literatura sobre motivación de servicio público. Luego, se caracteriza la política de incentivos vigente en la administración pública chilena y la institución en la que se realizó el estudio. La tercera sección presenta la metodología de estudio. En el cuarto apartado se presentan los principales resultados. Finalmente, se discuten los hallazgos y sus implicancias para la gestión de personas en la administración pública chilena.

### **Motivación de servicio público: tres décadas de investigación**

La literatura especializada provee tres respuestas a la pregunta: ¿por qué hay personas que quieren trabajar en el sector público?

Una primera respuesta, planteada por Donahue (2008), afirma que en el sector público no existe una estructura de incentivos que haga que las personas se desempeñen mejor. Por lo tanto, los organismos públicos no serían capaces de atraer a profesionales competentes, que prefieren desempeñarse en el sector privado. De esta forma llegan al sector público aquellos trabajadores que, por sus capacidades o la ausencia de ellas, no pudieron resistir la competencia y el dinamismo del sector privado, encontrando en el ámbito público un “puerto seguro” en el cual son capaces, gracias a su estabilidad, de obtener los ingresos necesarios para tener un estilo de vida de clase media (Davis, 2010; Getha-Taylor, 2019).

Existe una segunda teoría que plantea que las personas que trabajan en el sector público eligen desempeñarse en él como parte de proceso racional de toma de decisión, ya que ahí se trabaja una menor cantidad de horas en comparación con el mundo privado, permitiendo disfrutar de un mayor tiempo libre y enfrentar un menor grado de conflicto entre el trabajo y la familia (Buelens y Van den Broeck, 2007). En esta línea, con base en datos de 3.314 funcionarios del sector privado y 409 del sector público belga, Buelens y Van den Broeck (2007) comprueban parcialmente que los empleados del sector público están menos motivados por recompensas monetarias. Además, este estudio documenta que los funcionarios públicos están más motivados cuando se desenvuelven en un ambiente laboral donde se les presta mayor apoyo. También resulta relevante el nivel jerárquico en la motivación y se evidencia que los trabajadores públicos tienen menos conflictos entre su trabajo y familia en general. Estos últimos hallazgos sugieren que, efectivamente, podría existir una inclinación para elegir el sector público y así tener una vida privada con menos conflictos entre el trabajo y la familia.

La tercera teoría es la motivación de servicio público, que cuenta con alta aceptación y desarrollo en la comunidad académica en las últimas décadas (Perry, Hondeghem y Wise 2010; Andersen, Jensen y Kjeldsen, 2021). El argumento central de este enfoque afirma que los trabajadores en el sector público están más motivados por factores intrínsecos, a diferencia de quienes trabajan en el sector privado. La primera definición de motivación de servicio público fue propuesta por Perry y Wise (1990), quienes afirmaron que los individuos están dispuestos a responder a características únicas de las instituciones públicas. De acuerdo con la definición original, es posible distinguir tres tipos de motivos: a) racionales, es decir, cuando los individuos están interesados en determinados servicios públicos porque se identifican con sus objetivos; b) normativos, cuando el individuo cree en el interés público; y c) afectivos, caracterizados por el altruismo y el deseo de ayudar a terceros (Riba y Ballart, 2016).

Otros autores, como Brewer y Selden (1998) o Bellé (2013), definen la motivación de servicio público como una fuerza motivacional que lleva a los individuos a desempeñarse con sentido público, comunidad y vocación de servicio social. Vandenabeele (2007), por otra parte, define la motivación de servicio público como un conjunto de creencias y valores que superan el interés personal e inducen conductas específicas. En resumen, existen diversas definiciones a partir de la base de Perry y Wise (1990) que se han centrado de forma diversa tanto en los individuos como en los valores, pero mantienen el sentido público en el centro de la definición (Brewer y Selden, 1998; Rainey y Steinbauer, 1999; Riba y Ballart, 2016; Vandenabeele, 2007).

Sin embargo, el concepto no ha estado exento de críticas. Bozeman y Su (2015) plantean que la literatura ha sido incapaz de clarificar si la motivación de servicio público es propia del sector público o si, por el contrario, también existe en el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro. Incluso señalan que los trabajos existentes no han explicado qué es lo público en la motivación de servicio público ni han dado señales sobre qué distingue a este constructo respecto a la motivación de servicio y el altruismo. Esto último ha sido relativizado pues Piatak y Holt (2020) han demostrado que, aunque la motivación de servicio público y el altruismo son conceptos que se superponen, el primero es un mejor predictor de comportamientos prosociales y es prometedor para explicar el deseo de participar en trabajos voluntarios (Meyer-Sahling, Mikkelsen y Schuster, 2019).

**El enfoque de la motivación de servicio público plantea que las organizaciones públicas que cuentan con funcionarios motivados por servir tendrán un mejor desempeño, lo que tiene como consecuencia que estas organizaciones sean menos dependientes de recompensas extrínsecas, como las económicas.**

A pesar de las críticas, es un tema de investigación con un desarrollo creciente durante los últimos años. Ritz, Brewer y Neumann (2016) realizaron una revisión sistemática sobre 323 publicaciones enfocadas en motivación de servicio público, identificando un gran aumento en la última década y diversos patrones como los tipos de muestra, métodos usados, países estudiados, entre otros. Del mismo modo, Christensen, Paarlberg y Perry (2017) realizaron una revisión bibliográfica para confirmar el creciente aumento de las publicaciones, estableciendo aportes y lecciones para su práctica.

Además, es posible revisar al menos tres metaanálisis recientes sobre motivación de servicio público: uno enfocado en su relación con la satisfacción laboral (Homberg, McCarthy y Tabvuma, 2015), otro en su relación con el desempeño (Warren y Chen, 2013) y un tercero que establece que edad y género son factores que inciden en motivación de servicio público, al igual que las diferencias culturales del contexto (Parola ...[et al], 2019).

Retomando la definición fundacional de Perry y Wise (1990), la motivación de servicio público puede entenderse como el servicio a los demás, el sacrificio personal y el compromiso con el interés público. Perry (1996) avanzó en determinar cuáles son los rasgos característicos de esa motivación, logrando identificar el interés por las políticas públicas, el compromiso con el interés público, la compasión y el autosacrificio. En esa línea, la motivación de servicio público cuenta con una fuerte ética del servicio que motiva a los funcionarios a desear un cambio en la sociedad y actuar para conseguirlo (Kim, 2009).

El enfoque de la motivación de servicio público plantea que las organizaciones públicas que cuentan con funcionarios motivados por servir tendrán un mejor desempeño, lo que tiene como consecuencia que estas organizaciones sean menos dependientes de recompensas extrínsecas, como las económicas (Kim, 2009)<sup>1</sup>. La motivación de servicio público ha sido utilizada como una herramienta conceptual para entender las decisiones de los trabajadores respecto al sector en el cual se desempeñan. Por ejemplo, la motivación de los empleados públicos obedece a una compleja combinación de factores relacionados con características intrínsecas o internas del trabajo y elementos extrínsecos o externos (Rainey, 2009; Riba y Ballart, 2016). A pesar de lo anterior, existe abundante evidencia respecto a que los funcionarios públicos prefieren recompensas intrínsecas antes que retribuciones monetarias, siendo quizás la más recurrente la

idea de contribución al bienestar social (Perry y Hondeghe, 2008). El trabajo de Buelens y Van den Broeck (2007), mencionado previamente, aporta evidencia en este sentido.

Existen trabajos que buscan responder si el desempeño aumenta gracias a la motivación (Brewer, 2008 y 2010; Lewis y Frank, 2002; Warren y Chen, 2013). El artículo de Wright (2007), por ejemplo, analiza la motivación de los trabajadores públicos y el rol que juegan las misiones organizacionales. El estudio se basa en la teoría de las metas que busca entender cómo la misión organizacional y la motivación de servicio público afectan a los empleados. Si bien la literatura plantea que las misiones organizacionales son un factor que conduce a los individuos a elegir trabajar en el servicio público, no hay evidencia empírica que lo compruebe. La teoría de las metas afirma que la misión organizacional motiva a los empleados para cumplir con los objetivos asignados, ya que estos dan importancia y sentido al trabajo, y que la motivación aumenta si los objetivos son alcanzables. Wright (2007) realiza un análisis multivariado de 807 directivos y profesionales de una agencia pública de Nueva York. Sus principales hallazgos resaltan que cuando los empleados entienden y valoran la misión organizacional su motivación es mayor y que, de igual forma, la motivación se ve influenciada porque los empleados entiendan su trabajo y se enfrenten a metas cuya consecución es posible. Esta idea es refrendada por Desmidt (2016) quien confirmó, a través de un estudio de 1.418 empleados de una organización pública belga, que las organizaciones públicas que comunican sus misiones con mensajes de alta calidad pueden aumentar la motivación intrínseca de los empleados.

Por otra parte, Bright (2008) explora si la motivación de servicio público, la satisfacción laboral y la intención de cambiar de trabajo de los empleados públicos son mediadas por la relación entre las personas y las organizaciones en las que trabajan (Homburg, McCarthy y Tabvuma, 2015; Naff y Crum, 1999; Norris, 2003; Pandey y Stazyk, 2008). Bright (2008) utiliza el concepto *person-organization fit* con el que se refiere a la aceptación de los valores, cultura y sentido de pertenencia por los trabajadores. Este enfoque sugiere que el beneficio de la motivación de servicio público depende del grado de ajuste entre individuo y organización. Si el ajuste es fuerte los empleados conectan sus intereses altruistas con los objetivos de la organización y, como consecuencia, creen que esta les otorga oportunidades significativas para cumplir con su motivación personal;

**Si bien la evidencia sugiere que quienes trabajan en el sector público son menos materialistas que las personas que trabajan en el mundo privado, se debate si los factores extrínsecos han desplazado a los intrínsecos como determinantes para la toma de decisiones sobre el sector en el cual un individuo desea trabajar.**

de esta forma además tienen una mayor satisfacción con el trabajo. Es esperable que la motivación de servicio público afecte positivamente la satisfacción laboral y negativamente las intenciones de rotación. De esta forma, se supone que los individuos altamente motivados debieran seguir así a lo largo del tiempo, aunque Moynihan y Pandey (2007) indican que puede existir una relación inversa entre la motivación y la antigüedad en las organizaciones.

En su estudio Bright (2008) busca avanzar en un entendimiento de la motivación de servicio público considerando los rasgos organizacionales presentados en el *person-organization fit*. Para esto realizó una encuesta a 205 empleados de agencias públicas de salud, el gobierno de la ciudad y jurisdicciones de condados locales de Indiana, Kentucky y Oregon. Se escogieron estas organizaciones por representar una muestra diversa que da cuenta de un amplio rango de ocupaciones gubernamentales y diversas localidades. Un hallazgo importante de este estudio es que la congruencia entre las personas y las organizaciones en las que trabajan emerge como un factor relevante en las actitudes y comportamiento de los empleados públicos. Este trabajo indica que la motivación de servicio público no es capaz de asegurar la congruencia entre individuo y organización, lo que implica que en ambientes y organizaciones hostiles, la motivación puede ser de corto plazo y llevar a que los trabajadores decidan retirarse, situación que se daría con menor intensidad si los individuos tienen congruencia con las instituciones en las cuales trabajan.

Si bien la evidencia sugiere que quienes trabajan en el sector público son menos materialistas que las personas que trabajan en el mundo privado, se debate si los factores extrínsecos han desplazado a los intrínsecos como determinantes para la toma de decisiones sobre el sector en el cual un individuo desea trabajar. Georgellis, Iossa y Tabvuma (2011) analizan este asunto con un estudio longitudinal a partir de diversas bases de datos británicas que abarcan un período de 40 años. La evidencia muestra que las decisiones de movimiento desde el sector privado al público se fundan principalmente en motivaciones basadas en factores intrínsecos. Los factores extrínsecos no juegan un rol preponderante en dicha decisión, lo cual resulta interesante si se considera que los autores destacan que el sector público ofrece condiciones económicas y de derechos laborales mejores que el mundo privado. Georgellis, Iossa y Tabvuma (2011) sugieren que las personas que deciden trabajar en el sector público lo hacen porque sienten satisfacción por la naturaleza del trabajo.

Por último, existen algunos estudios que muestran una relación positiva entre la motivación de servicio público y el desempeño de los funcionarios en las organizaciones. Bellé (2013), por ejemplo, presenta un estudio sobre el impacto de la motivación pública en el desempeño. Trabaja principalmente con el contacto de los empleados con los beneficiarios y las intervenciones de autopersuasión como variables. La elección de aquellos factores se sustenta en estudios que han demostrado el efecto positivo del contacto con los usuarios en el desempeño de los trabajadores públicos. Bellé (2013) desarrolló un diseño experimental con base en una muestra de 90 enfermeras de un hospital público de Italia. Fueron divididas en tres grupos de 30: uno se utilizó como grupo de control, otro grupo tuvo contacto con beneficiarios y el último desarrolló intervenciones de autopersuasión, con el fin de dejar en evidencia la importancia del trabajo que se realiza. Los resultados muestran que los empleados con motivación de servicio público aumentan su rendimiento si tienen experiencias de contacto con los beneficiarios de su trabajo y que las intervenciones de autopersuasión generan un efecto similar.

La relación entre motivación de servicio público y desempeño también ha sido reafirmada por otros estudios como el de Miao, Eva, Newman y Schwarz (2019) quienes analizaron en China los mecanismos a través de los cuales la motivación de servicio público incidía en el desempeño. Confirmaron el efecto moderador de la identificación organizacional entre motivación de servicio público y altos niveles de desempeño. Asimismo, es posible mencionar el estudio desarrollado por Stefurak, Morgan y Johnson (2020), quienes probaron en el sector público de Alemania que específicamente el compromiso con el interés público y la compasión son las dimensiones que explicarían de mejor manera los efectos de la motivación de servicio público en el desempeño.

Quizás uno de los principales desafíos de la literatura sobre motivación de servicio público es pasar desde los estudios a la práctica. En los últimos años, gracias al aumento explosivo de investigaciones sobre el tema, se cuenta con un conjunto de trabajos que han permitido documentar en países de la OCDE la utilidad de la MSP como un complemento de las prácticas tradicionales en materia de recursos humanos (Sultana, Salman e Irfan, 2020). Homberg, McCarthy y Tabvuma (2015) muestran que la motivación de servicio público es un buen instrumento para aumentar la satisfacción laboral. Además, detectaron que las dimensiones que más ayudan son la compasión

y el autosacrificio, junto con la existencia de trabajos que permitan servir a la comunidad diariamente. Esto sería un buen indicador al momento de diseñar funciones. Giauque, Anderfuhren-Biget y Varone (2013) y Anderfuhren-Biget ...[et al] (2010), a partir de un estudio en Suiza, mostraron que ciertas prácticas como el fomento de la equidad, el enriquecimiento de cargos, la introducción de prácticas de participación y justicia, la evaluación y el desarrollo pueden aumentar los niveles de MSP. Un estudio centrado en hospitales públicos alemanes, en tanto, muestra que la capacitación, el trabajo en equipo autónomo y las reuniones fomentan la MSP, no así intervenciones en materia de comunicación, bonos de desempeño y el proceso de selección (Schott y Pronk, 2014). La capacitación también fue identificada como un motivador no monetario en el caso de funcionarios municipales en Alemania (Thaler ...[et al], 2017). Mientras, un estudio llevado a cabo en un gobierno local en Reino Unido confirmó que el entrenamiento posee un efecto sobre la MSP (Gould-Williams, 2007).

Esta evidencia ha permitido la elaboración de orientaciones para incorporar la MSP en la gestión pública. Ritz, Brewer y Neumann (2016) identifican tres tipos de recomendaciones presentes en la literatura. El primer tipo apunta a medir los niveles de motivación de servicio público al momento de tomar decisiones de selección de personal. En segundo lugar, hay recomendaciones que apuntan a generar ciertas prácticas que permitan aumentar los niveles de motivación de servicio público. Finalmente, un conjunto de recomendaciones se basa en la idea de diseñar sistemas de recompensas no monetarios.

Por otra parte, Christensen, Paarlberg y Perry (2017) identifican cinco tipos de recomendaciones. Al igual que en el caso de Ritz, Brewer y Neumann (2016), apuntan a utilizar la motivación de servicio público como una herramienta para seleccionar personal y la generación de ambientes de trabajo que mantengan la motivación y así aumentar el desempeño. A esto agregan facilitar el contacto entre trabajadores y beneficiarios para transmitir la importancia del trabajo desarrollado, dar oportunidades a los nuevos empleados de aprender los valores de servicio público y contar con líderes capaces de moldear y comunicar valores de servicio público.

Si bien algunas de estas recomendaciones han mostrado ser útiles, como por ejemplo el contacto con beneficiarios (Bellé, 2013), gestionar la motivación de servicio público no es simple. Un reciente estudio para el caso taiwanés demostró que la capacitación podría

no ser eficaz para aumentar los niveles de motivación de servicio público, aunque esto puede deberse a características culturales propias de Taiwán (Chen, Hsieh y Chen, 2019). En resumen, la motivación de servicio público parece ser una guía útil para mejorar el desempeño del sector público, en tanto su implementación enfrenta desafíos de orden legal y político (Ritz, Brewer y Neumann, 2016).

### **Antecedentes del caso**

#### ***Modernización de la gestión pública y políticas de personal en el caso chileno***

Desde la década de 1990 Chile avanzó en un proceso de modernización de la gestión pública. Usando como marco de referencia las ideas de la Nueva Gestión Pública (Araya y Cerpa, 2008), tempranamente se implementaron iniciativas como el Plan Piloto de 1993, el Programa de Mejoramiento de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo de 1998, todas bajo una lógica de gestión por resultados (Arenas y Berner, 2010; Barría, Ramírez y París, 2013; Dussauge, 2012; Ramírez Alujas, 2004). El Plan Piloto fue relevante en la incorporación de indicadores de gestión, primero en un número reducido de servicios públicos, y fue el punto de partida para la masificación de este instrumento que en la actualidad se utiliza transversalmente en la administración pública chilena (Barría, Ramírez y París, 2013). En tanto, el Programa de Mejoramiento de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo sirvieron para identificar metas en áreas de gestión y en equipos de trabajos dentro de los servicios públicos chilenos. Estos dos instrumentos fueron incorporados en la Ley 19.553 de 1998 que resultó de un acuerdo entre el gobierno y la ANEF. Los funcionarios públicos buscaban mejorar sus ingresos y el gobierno accedió a cambio de un sistema que asociara ese aumento con criterios de desempeño. De esta forma, con el Programa de Mejoramiento de la Gestión y el Convenio de Desempeño Colectivo se incorporó un esquema de pago de incentivos monetarios a los funcionarios de instituciones del gobierno central que cumplieren con metas definidas a nivel institucional y de equipos de trabajo específicos dentro de las organizaciones.

Otra reforma relevante en la administración pública chilena ha sido la creación de la Dirección Nacional del Servicio Civil (DNSC) en 2003. La DNSC es un servicio público que cumple dos roles centrales. Por una parte, maneja el Sistema de Alta Dirección Pública (SADP), el cual selecciona a partir de mecanismos técnicos a los altos directivos



**Tanto la crisis del sistema de incentivos económicos, como el avance que la literatura sobre motivación de servicio público ha mostrado en términos de uso de otros factores motivadores, abren una ventana de oportunidad para explorar nuevas vías para gestionar personas en el sector público chileno.**

públicos (González-Bustamante, 2020; González-Bustamante, Astete y Orvenes, 2020). Por otro lado, la DNSC se encarga del desarrollo de personas. En un inicio tuvo la función de asesorar a las instituciones públicas en políticas de gestión de personal. En la actualidad el servicio tiene funciones rectoras y coordina esas políticas. En 2015 la DNSC instruyó a los servicios públicos a actualizar sus políticas de gestión de personas. Dos años después las instituciones públicas chilenas cumplieron con el mandato de dictar sus propios códigos de ética institucional (Calderón-Orellana y Araya-Bugueño, 2019).

En términos de gestión de la motivación, el pago de incentivos económicos es el único mecanismo de motivación que existe a nivel sistémico. Los factores intrínsecos, por el contrario, no han sido incorporados. Aunque la DNSC (2015) señala que las nuevas políticas de los servicios deben desarrollar acciones para generar ambientes laborales que, con base en el respeto y el buen trato, favorezcan el compromiso, la motivación, el desarrollo y el desempeño de las personas, no existen orientaciones sobre cómo utilizar la motivación para mejorar el rendimiento y la satisfacción laboral de los funcionarios públicos. A su vez, los incentivos económicos se encuentran bajo cuestionamiento. Recientemente, la Dirección de Presupuestos (DIPRES) encargó un estudio a la Universidad de Chile en el que se critica el sistema, entre otras cosas, por ser ritualista y establecer metas fáciles de alcanzar (Universidad de Chile, 2016). Como resultado, es común que gran parte de los servicios públicos reciban los incentivos. Esto llegó a tal punto que el 100% de los 128 servicios públicos dentro del Programa de Mejoramiento de la Gestión obtuvo el máximo incentivo por sus logros en 2016 (León, 2017).

Tanto la crisis del sistema de incentivos económicos, como el avance que la literatura sobre motivación de servicio público ha mostrado en términos de uso de otros factores motivadores, abren una ventana de oportunidad para explorar nuevas vías para gestionar personas en el sector público chileno.

### ***La Tesorería General de la República: personal y política de gestión de personas***

La Tesorería General de la República (TGR) es un servicio público del Ministerio de Hacienda creado en 1927 como sustituto de la Dirección del Tesoro. Su misión consiste en recaudar, invertir y distribuir los fondos del sector público con eficiencia, al servicio de la ciudadanía y contribuyendo al desarrollo del país. A la Tesorería le compete

distribuir mensualmente entre los servicios públicos los ingresos que percibe. Por otra parte, también debe llevar a cabo el pago de las obligaciones fiscales a su cargo, así como la de otros servicios públicos determinados por ley. Para el año 2020 la TGR cuenta con una dotación autorizada de 2.062 funcionarios que se desempeñan en todo Chile. El servicio tiene presencia nacional con 17 tesorerías regionales<sup>2</sup>, 32 tesorerías provinciales<sup>3</sup> y dos oficinas.

La remuneración que reciben los funcionarios (planta y contrata) contiene componentes fijos y variables. Estos últimos han surgido como consecuencia de la introducción de incentivos asociados al cumplimiento de metas de gestión. Los principales componentes fijos de la remuneración son los siguientes: a) haberes fijos establecidos en la Escala Única de Sueldos<sup>4</sup>; b) bienios, asignación que se les concede a los funcionarios cuando cumplen dos años de servicio en el mismo grado; c) asignación de zona para quienes se desempeñan en lugares con condiciones de aislamiento o altos costos de vida, esto se define por ley e implica un aumento del 40% del sueldo base; y d) asignación por alta dirección para quienes se desempeñan en cargos directivos de segundo nivel jerárquico.

Los componentes variables de la remuneración se dividen entre aquellos que son de carácter general para gran parte de la administración pública y los específicos de la TGR. Los primeros se encuentran definidos en el artículo 3° de la Ley 19.553 que establece la asignación por modernización a través de cuatro componentes: a) una base correspondiente al 15% de las remuneraciones; b) un componente asociado al cumplimiento de los PMG equivalente al 3,8% de la remuneración si el logro es mayor al 75% y menor al 90%, y de 7,6% si el logro alcanza el 90% o más; c) un aporte por el logro obtenido por equipos de trabajo o unidades respecto a sus compromisos de desempeño, equivalente a un 4% de la remuneración si el logro es mayor a 75% y menor a 90%, y de 8% si el logro alcanza el 90% o más; y d) una bonificación previsional, asociada a los tres puntos anteriores, cuyo rango es entre un 20,5 y un 25,62%, dependiendo del sistema previsional del funcionario. A lo anterior se suman dos bonos más. El primero de ellos fue fijado por la Ley 19.041 para los funcionarios de los servicios del Ministerio de Hacienda<sup>5</sup> si la recaudación neta del año anterior excede a la recaudación base del mismo período. El beneficio se paga en cuatro cuotas durante el año y corresponde a un 24% de la base del cálculo que se forma sumando los haberes fijos y el bono de modernización. El segundo,

de carácter semestral, se entrega a los funcionarios de la TGR si se cumplen las metas de recaudación de deuda morosa en cobranza. Este beneficio, que fue establecido por la Ley 19.378, actualmente varía entre un 1,6% y un 32% con un cálculo similar al usado para el bono de modernización.

En 2014 la TGR aprobó una política de personal elaborada como fruto del mandato del Instructivo Presidencial 003/2013, que estableció que los servicios públicos deben contar con una política en la materia basada en principios como el mérito, la equidad y la transparencia. Como ha sido la tónica del sector público chileno, la motivación de los funcionarios fue abordada por la política a través de incentivos monetarios. Sin embargo, respecto a los factores intrínsecos no existe mayor desarrollo.

La TGR realiza periódicamente un estudio de clima laboral. En el estudio se hacen mediciones respecto a la motivación centradas en cuestiones como la importancia del trabajo individual para la institución, la importancia de los resultados para la unidad, la autoevaluación sobre el desempeño o el nivel de autonomía. El estudio de 2013, mencionado en la *Política de Gestión de Personas* como un mecanismo de retroalimentación, tuvo dos objetivos: a) realizar un diagnóstico organizacional para evaluar la satisfacción y el ambiente organizacional de manera cuantitativa y cualitativa; y b) detectar otros aspectos positivos y deficitarios, como también nudos críticos del ambiente y factores organizacionales para proponer alternativas de acción y recomendaciones para el desarrollo del servicio (Fuchs Consultores, 2014).

El estudio contó con una fase cuantitativa en la que se aplicó un cuestionario a 1.356 funcionarios, cubriendo el 74,4% del universo de la institución. Dicho cuestionario contempló 88 afirmaciones agrupadas en 14 dimensiones. Para cada una de estas afirmaciones, los funcionarios debieron contestar el grado de acuerdo o desacuerdo en una escala Likert. Una de las dimensiones consideradas fue la motivación por el trabajo entendida como poseer un trabajo interesante en el que se puedan ocupar conocimientos y habilidades. Asimismo, se llevó a cabo un trabajo cualitativo con cinco grupos de discusión.

Las tres dimensiones mejor evaluadas por los funcionarios se asocian con la teoría de las metas. Los funcionarios se identifican con la institución y sus metas organizacionales y, también, tienen claridad sobre sus funciones. Además, consideran que su trabajo es importante para la unidad en la que trabajan y para la institución en su conjunto.

La TGR muestra algunos rasgos que hacen que el estudio de factores intrínsecos de motivación parezca prometedor. Por una parte, es un servicio que cuenta con un personal que se muestra identificado con la institución y su misión. Por otro lado, aunque los funcionarios reciben incentivos económicos de carácter general sumados a otros exclusivos del servicio como un bono por recaudación fiscal, se sienten disconformes con su trabajo, pues consideran que su desempeño no se traduce en mejoras económicas (Fuchs Consultores, 2014). Esto parece mostrar que los atractivos incentivos económicos que ofrece la TGR no logran generar satisfacción entre los trabajadores, lo que permite sugerir la posibilidad de explorar otros mecanismos de motivación.

## Metodología

### Muestra

El estudio consideró una muestra no probabilística de 600 funcionarios a quienes se envió un cuestionario a través de la Intranet institucional con el apoyo de la División de Personal. Esta muestra asciende al 31,5% de los funcionarios de todo el servicio y cubrió los distintos niveles jerárquicos de la TGR. Los resultados obtenidos solo permiten realizar análisis exploratorios, no es posible realizar inferencia estadística, ya que se trabaja con un muestreo no probabilístico. La tasa de respuesta fue del 28,7% ( $n = 172$ ).

**Tabla 1**  
**Características de quienes contestaron la encuesta ( $n = 172$ )**

VARIABLES	Característica	Porcentaje (%)
Sexo	Mujer	56,40
	Hombre	43,60
Edad (años)	24 o menos	0,58
	25-34	0,58
	35-44	22,09
	45-54	37,79
	55-64	26,16
	65 o más	12,79

**Tabla 1 (continuación)**  
**Características de quienes contestaron la encuesta (n = 172)**

Variables	Característica	Porcentaje (%)
Calidad jurídica	Planta	31,98
	Contrata	68,02
Estamento	Auxiliar	9,30
	Administrativo	20,93
	Técnico o experto	20,35
	Profesional	26,16
	Directivo	23,26

Fuente: elaboración propia.

### **Medición y técnica de análisis**

La noción de motivación de servicio público introducida por Perry y Wise (1990) se puede medir empíricamente con el cuestionario original propuesto por Perry (1996). Para construir el cuestionario original se realizaron grupos focales con estudiantes de maestría de administración pública en universidades estadounidenses. Luego, se identificaron seis dimensiones teóricas asociadas a la MSP: a) interés por las políticas públicas; b) compromiso con el interés público; c) deber cívico; d) justicia social; e) compasión; y f) autosacrificio. Este cuestionario contó con 38 preguntas. Posteriormente, se realizó un análisis factorial confirmatorio entre estudiantes de maestría en administración pública y negocios. Esto permitió la validación de un cuestionario de 24 preguntas y la eliminación de dos dimensiones que no resultaron estadísticamente significativas: deber cívico y justicia social.

El cuestionario de Perry (1996) también ha sido validado en otros contextos diferentes al de Estados Unidos. Kim (2009, 2011) aplicó el cuestionario entre funcionarios públicos coreanos, pero redujo el número de preguntas a 14 en una primera oportunidad y a 12 finalmente. Kim (2009) indica que el cuestionario es útil para el contexto coreano, pero no es tan claro que la dimensión interés por las políticas públicas sea un componente válido para aquel caso. Kaipeng, Linghua y Qiu (2013) validaron el cuestionario entre funcionarios

públicos chinos, identificando tres dimensiones: a) atracción por las políticas públicas; b) compasión; y c) autosacrificio.

Al momento de realizar el trabajo de campo, el estudio de Riba y Ballart (2016) no había sido publicado, por lo cual no existía una versión en español del cuestionario. Por esto, se tradujo el cuestionario establecido por Kim (2011) que consta de 12 preguntas agrupadas en cuatro dimensiones: a) *attraction to policy making* (APM); b) *commitment to the public interest* (CPI); c) *compassion* (COM); y d) *self-sacrifice* (SS). Además, se agregaron tres preguntas nuevas, ya que Liu y Tang (2011) plantean la hipótesis de que el amor por el dinero (*love for money*, LFM) es un factor que modera la motivación de servicio público.

**Tabla 2**  
**Dimensiones e ítems de motivación de servicio público adaptados para Chile**

Dimensión	Ítems traducidos al español		
APM <i>Attraction to policy making</i>	MSP1	Q <sub>1</sub>	Me interesa trabajar en programas públicos que generan beneficios para el país o la comunidad a la que pertenezco
	MSP2	Q <sub>2</sub>	Me gusta compartir mis visiones sobre políticas públicas con otras personas
	MSP3	Q <sub>3</sub>	Ver a personas obtener beneficios del programa público o institución en la que trabajo me entrega una gran satisfacción
CPI <i>Commitment to the public interest</i>	MSP4	Q <sub>4</sub>	Considero que el servicio público es un deber cívico
	MSP5	Q <sub>5</sub>	Para mí, es más importante que el servicio público tenga sentido
	MSP6	Q <sub>6</sub>	Preferiría ver a funcionarios públicos hacer lo que es mejor para la comunidad en su conjunto, incluso si esto afecta mis intereses

**Tabla 2 (continuación)**  
**Dimensiones e ítems de motivación de servicio público adaptados para Chile**

COM <i>Compassion</i>	MSP7	Q <sub>7</sub>	Me es difícil controlar mis sentimientos cuando veo personas sufriendo
	MSP8	Q <sub>8</sub>	Con frecuencia, eventos cotidianos me recuerdan cuán dependientes somos unos de otros
	MSP9	Q <sub>9</sub>	Siento solidaridad por los problemas de las personas menos privilegiadas
SS <i>Self-sacrifice</i>	MSP10	Q <sub>10</sub>	Lograr un cambio en la sociedad es, para mí, más importante que mis logros personales
	MSP11	Q <sub>11</sub>	Estoy dispuesto a hacer grandes sacrificios por el bien de la sociedad
	MSP12	Q <sub>12</sub>	Creo que el deber está antes que el interés personal
LFM <i>Love for money</i>	MSP13	Q <sub>13</sub>	Trabajar duro para obtener dinero me motiva
	MSP14	Q <sub>14</sub>	Los incentivos monetarios (bonos) me hacen trabajar más duro
	MSP15	Q <sub>15</sub>	Estoy muy motivado por el dinero

Fuente: elaboración propia a partir de Kim (2011).

Cada respuesta se ha codificado en una escala de cinco puntos, donde uno significa “muy en desacuerdo” y cinco “muy de acuerdo”. La aplicación del cuestionario se realizó con el apoyo institucional de la TGR entre agosto y diciembre de 2014.

Los resultados fueron sometidos a un análisis factorial. Esta técnica estadística describe series de combinaciones lineales de variables, lo que permite evaluar la estructura latente de los datos. Este tipo de análisis se ha popularizado durante las últimas décadas en las ciencias sociales (Afifi, May y Clark, 2012; Van Belle, Fisher, Heagerty y Lumley, 2004). El análisis factorial descubre factores comunes de variables originales que se reconstruyen linealmente a través de la matriz de correlaciones.

El resultado de esta reconstrucción es un conjunto de coeficientes de regresión denominados cargas factoriales (*factor loadings*). Se utiliza una rotación ortogonal Varimax con método Kaiser (1958) que asume la existencia de varianza compartida entre los factores. La rotación genera un giro de 45° contra las agujas del reloj, esto reagrupa las variables lo que arroja una matriz de componente rotados o Varimax cruda (*Raw Varimax*), donde las cargas factoriales con comunales mayores tienen mayor influencia en los ejes. Se usa la normalización de Horst (1965). Para evaluar la adecuación de la muestra se utiliza la medida de Kaiser-Meyer-Olkin (*Kaiser-Meyer-Olkin measure of sampling adequacy*) (Kaiser, 1974).

**Resultados**

Los resultados permiten indicar que la dimensión más relevante en términos de motivación de los funcionarios públicos se conforma con MSP13, MSP14 y MSP15, precisamente las que conforman la dimensión LFM (Tabla 3). De hecho, esta dimensión explica el 33,11% de la varianza. La alta valoración del dinero por parte de los funcionarios sugiere que la política de incentivos económicos desarrollada por el sector público chileno y la TGR es adecuada para los intereses de los funcionarios que participaron del estudio.

**Tabla 3**

**Cargas factoriales y comunales con rotación Varimax-Kaiser para motivación de servicio público con dimensión amor por el dinero (n = 172)**

Ítems	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Comunalidad
<b>APM: Atracción por las políticas públicas</b>					
MSP1	0,071	-0,049	<b>0,797</b>	0,232	0,696*
MSP2	0,172	0,020	<b>0,733</b>	0,213	0,612*
MSP3	0,159	-0,037	<b>0,862</b>	0,105	0,781*
<b>CPI: Compromiso con el interés público</b>					
MSP4	0,181	-0,032	0,179	<b>0,819</b>	0,736*
MSP5	0,076	-0,098	0,333	<b>0,774</b>	0,725*
MSP6	0,174	-0,037	0,137	<b>0,795</b>	0,682*



**Tabla 3 (continuación)**  
**Cargas factoriales y comunalidades con rotación Varimax-Kaiser para motivación de servicio público con dimensión amor por el dinero (n = 172)**

Ítems	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Factor 4	Comunalidad
<b>COM: Compasión</b>					
MSP7	0,171	<b>0,884</b>	0,024	-0,007	0,811*
MSP8	0,117	<b>0,877</b>	0,059	-0,057	0,789*
MSP9	0,083	<b>0,836</b>	-0,108	-0,049	0,720*
<b>SS: Autosacrificio</b>					
MSP10	0,370	0,399	-0,006	0,391	0,448
MSP11	0,371	0,200	0,328	0,341	0,401
MSP12	<b>0,641</b>	0,222	0,401	0,234	0,676*
<b>LFM: Amor por el dinero</b>					
MSP13	<b>0,826</b>	0,180	0,059	0,101	0,729*
MSP14	<b>0,735</b>	0,176	-0,011	0,346	0,691*
MSP15	<b>0,705</b>	-0,034	0,387	0,003	0,648*
<b>% Varianza</b>	33,111	18,324	8,916	7,286	

Nota: + Carga significativa mal distribuida |\* Contribución común significativa. Rotación Varimax-Kaiser. Convergencia de la rotación en la quinta iteración. Kaiser-Meyer-Olkin = 0,773; Esfericidad de Barlett = 0,000;  $\sum \sigma^2 = 67,637$ .

Fuente: elaboración propia.

Los resultados también muestran la conformación de tres de las cuatro dimensiones características de la MSP: APM (MSP1, MSP2 y MSP3), CPI (MSP4, MSP5 y MSP6) y COM (MSP7, MSP8 y MSP9). La única dimensión que no se presenta claramente entre los funcionarios de TGR es autosacrificio (SS).

Otro hallazgo relevante es que estas tres dimensiones explican el 34,53% del total de la varianza. Es decir, agrupadas superan levemente el peso del amor por el dinero. Este resultado es relevante, pues implica que la TGR cuenta con un potencial de motivación tan importante como el dinero, pero desconocido y por tanto no gestionado por las autoridades, al menos hasta la realización de este estudio.

La Tabla 4 realiza el análisis factorial excluyendo las variables de amor por el dinero. Se obtienen resultados similares al análisis previo, pues se distinguen todas las dimensiones de la motivación de servicio público, excepto el autosacrificio. Otro aspecto relevante es la importancia que presentan las dimensiones. La más relevante es la compasión (33,35%). La dimensión CPI explica el 21,94% de la varianza. Finalmente, APM es la menos relevante con un 10,50%.

**Tabla 4**  
**Cargas factoriales y comunalidades con rotación Varimax-Kaiser para motivación de servicio público (n = 172)**

Ítems	Factor 1	Factor 2	Factor 3	Comunalidad
<b>APM: Atracción por las políticas públicas</b>				
MSP1	-0,074	0,203	<b>0,805</b>	0,695*
MSP2	0,027	0,213	<b>0,766</b>	0,632*
MSP3	-0,047	0,111	<b>0,873</b>	0,777*
<b>CPI: Compromiso con el interés público</b>				
MSP4	-0,020	<b>0,821</b>	0,192	0,712*
MSP5	-0,108	<b>0,802</b>	0,260	0,723*
MSP6	-0,026	<b>0,802</b>	0,144	0,665*
<b>COM: Compasión</b>				
MSP7	<b>0,890</b>	-0,005	0,027	0,793*
MSP8	<b>0,864</b>	-0,056	0,042	0,751*
MSP9	<b>0,821</b>	-0,074	-0,099	0,689*
<b>SS: Autosacrificio</b>				
MSP10	0,500	0,440	0,097	0,453
MSP11	0,293	0,428	0,394	0,425
MSP12	0,392	0,388	<b>0,525+</b>	0,580*
<b>% Varianza</b>	33,348	21,936	10,503	

Nota: + Carga significativa mal distribuida |\* Contribución común significativa. Rotación Varimax-Kaiser. Convergencia de la rotación en la cuarta iteración. Kaiser-Meyer-Olkin = 0,776; Esfericidad de Barlett = 0,000;  $\sum \sigma^2 = 65,787$ .

Fuente: elaboración propia.

**Los hallazgos muestran un elemento interesante: la motivación de servicio público en este grupo de funcionarios chilenos solamente presenta tres de los cuatro factores considerados por el constructo. La compasión es el que tiene un mayor peso, seguido por el compromiso con el interés público y la atracción por las políticas públicas.**

Los resultados obtenidos tras la aplicación del cuestionario muestran que la motivación de servicio público es un fenómeno que se presenta en la TGR y en una proporción equivalente al amor por el dinero. Además, los hallazgos muestran un elemento interesante: la motivación de servicio público en este grupo de funcionarios chilenos solamente presenta tres de los cuatro factores considerados por el constructo. La compasión es el que tiene un mayor peso, seguido por el compromiso con el interés público y la atracción por las políticas públicas. El autosacrificio es el factor que no resulta significativo. Una potencial respuesta a esta ausencia puede relacionarse con la institucionalización en Chile de un sistema de incentivos económicos. En este contexto, es posible suponer que los funcionarios no están dispuestos a hacer sacrificios si aquello afecta sus ingresos. Esto sería consistente con la evidencia internacional (Liu y Tang, 2011).

De acuerdo con Homberg, McCarthy y Tabvuma (2015) la compasión y el interés por las políticas públicas son los factores que menos inciden en la satisfacción laboral. Al contrario, el compromiso con el interés público y la compasión son más poderosos en ella. Esto podría llevar a poner en duda la posibilidad de utilizar la motivación de servicio público para mejorar la satisfacción entre los funcionarios de la TGR, aunque a nivel agregado, este trabajo ha mostrado que la motivación de servicio público es equivalente al dinero. Esto abre espacio para considerar seriamente la posibilidad de incorporar esta aproximación como un factor clave en la política de personal de la institución, enfocándola como un complemento de los incentivos monetarios.

En este sentido, es relevante considerar que, por ejemplo, Frey, Homberg y Osterloh (2013) muestran que los sistemas de pago por desempeño tienen diversos problemas y efectos no deseados en el ámbito público. En esa línea, la motivación de servicio público puede ser de utilidad para resolver esos desafíos. No obstante, el desafío no es simple pues, como se ha señalado anteriormente, los incentivos económicos moderan el efecto de la motivación de servicio público.

### **Conclusión**

La administración pública chilena cumplió recientemente dos décadas incentivando el desempeño de sus funcionarios a través del pago de incentivos monetarios. Esta modalidad ha sido ampliamente utilizada en contraste con el nulo desarrollo de iniciativas centradas en otros factores motivadores para mejorar

**En lugar de buscar un mejor diseño de la institucionalidad hoy existente, considerando que la reducción de remuneraciones de los funcionarios afectaría negativamente su compromiso, parece más adecuado ampliar el tipo de motivadores que se utilizan para lograr una mejora en el desempeño de los funcionarios públicos.**

el desempeño y la satisfacción laboral. Después de 20 años, estos incentivos se encuentran actualmente bajo fuerte crítica. Por una parte, como muestra Fuchs Consultores (2014) para el caso de la TGR, los incentivos económicos parecen no lograr conformidad de los funcionarios con sus remuneraciones. Por otro lado, existe un fuerte cuestionamiento público y académico a la efectividad de los incentivos económicos presentes en el Programa de Mejoramiento de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo. En este contexto, resulta necesario debatir sobre la posibilidad de encontrar nuevas formas para lograr mejoras en el desempeño.

A partir de una encuesta realizada a 172 funcionarios, este trabajo entrega evidencia sobre la estructura de motivación de quienes trabajan en la TGR. Los hallazgos indican, en primer lugar, que las personas se sienten motivadas principalmente por el dinero. De igual forma, a través de la aplicación del cuestionario desarrollado por Perry (1996) y validado para Corea del Sur por Kim (2009 y 2011), se pudo comprobar que la motivación de servicio público es un fenómeno presente en la TGR y que su influencia es incluso levemente mayor que el dinero.

Este hallazgo es relevante por lo siguiente. Actualmente el debate sobre cómo incentivar a los funcionarios públicos chilenos se ha centrado en la efectividad del Programa de Mejoramiento de la Gestión y los Convenios de Desempeño Colectivo para alinear incentivos económicos y resultados de gestión. En ese sentido, propuestas como la de la Universidad de Chile (2016) se centran, por una parte, en diseñar de mejor forma los instrumentos para evitar el ritualismo en la medición del desempeño institucional, junto con condicionar la entrega de incentivos económicos contra la consecución de metas más desafiantes. Los resultados que aquí se presentan cambian el foco de la discusión. En lugar de buscar un mejor diseño de la institucionalidad hoy existente, considerando que la reducción de remuneraciones de los funcionarios afectaría negativamente su compromiso, parece más adecuado ampliar el tipo de motivadores que se utilizan para lograr una mejora en el desempeño de los funcionarios públicos. Los hallazgos de este artículo muestran que las tres dimensiones de motivación de servicio público presentes en la TGR tienen un peso equivalente a los incentivos económicos. Es decir, al menos en este caso se está desaprovechando un potente factor de motivación.

Por lo tanto, el desafío es que en las políticas de gestión de personas de los servicios públicos chilenos la motivación deje de tener un lugar secundario y meramente enunciativo y empiece a orientar planes de

acción concretos. De todas maneras, esto no es un desafío únicamente para Chile. Como señalan Ritz, Brewer y Neumann (2016), a pesar de la creciente evidencia internacional sobre motivación de servicio público, la academia todavía no ha sido capaz de dar respuestas sobre cómo integrar este enfoque en las prácticas de gestión de personas en el sector público. Además, como muestran Homberg, McCarthy y Tabvuma (2015), los servicios debiesen considerar seriamente esto, pues la satisfacción laboral aumenta cuando los trabajos dan la oportunidad a las personas de servir a la comunidad.

Los hallazgos presentados permiten sugerir el diseño de acciones en las áreas del interés por las políticas públicas, el compromiso con el interés público y la compasión. Sobre las dos primeras, por ejemplo, la TGR podría difundir entre sus funcionarios el rol que la institución ocupa en el financiamiento de programas sociales. Igualmente, sería recomendable difundir la misión institucional que permitiría a los funcionarios entender la importancia de su trabajo, además de adherir a los objetivos institucionales. Por último, en relación con la compasión, una posibilidad es difundir entre el personal de la TGR historias de vida de ciudadanos que se han visto beneficiados directa o indirectamente por la función de recaudación del servicio. Esto se alinea con lo que Bellé (2013) destaca sobre la importancia de la relación entre funcionarios y usuarios para mejorar el desempeño.

Finalmente, este trabajo ha permitido validar el cuestionario de motivación de servicio público en Chile. Esto abre una línea de investigación sobre los efectos de este tipo de motivación en el rendimiento organizacional y también permite reorientar los debates y políticas de gestión de personas en la administración pública chilena, hasta ahora hegemónica por una mirada de Nueva Gestión Pública y por los incentivos económicos.

## Notas

(1) Es relevante indicar que estas relaciones y mecanismos causales no han sido del todo estudiados (Bellé, 2013).

(2) La Región Metropolitana, por ejemplo, posee dos tesorías.

(3) Estas se concentran principalmente entre la IV y VIII región.

(4) En la Escala Única de Sueldos, creada en 1974 mediante el Decreto Ley 243, se establecen grados y un sueldo base. A esto se agrega una serie de asignaciones (por ejemplo, familiar, por responsabilidad o profesional). Estos montos son ajustados anualmente a través de la Ley de Reajuste del Sector Público.

(5) Con excepción de algunos servicios dependientes de la Subsecretaría de Hacienda.

## Bibliografía

- Afifi, A.; May, S.; y Clark, V. A. (2012), *Practical Multivariate Analysis*, Boca Raton, CRC Press. 5. ed.
- Anderfuhren-Biget, S.; Varone, F.; Giauque, D.; y Ritz, A. (2010), "Motivating Employees of the Public Sector: Does Public Service Motivation Matter?", en *International Public Management Journal*, Vol. 13 N° 3, pp. 213-246.
- Andersen, L. B.; Jensen, U. T.; y Kjeldsen, A. M. (2021), "Public Service Motivation and Its Implications for Public Service", en *The Palgrave Handbook of the Public Servant*, H. Sullivan, H. Dickinson y H. Henderson (eds.), New York, Palgrave Macmillan.
- Araya, E. y Cerpa, A. (2008), "La nueva gestión pública y las reformas en la administración pública chilena", en *Tékhne*, N° 11, pp. 19-47.
- Arenas de Mesa, A. y Berner Herrera, H. (2010), *Presupuesto por resultados y consolidación del sistema de evaluación y control de gestión del gobierno central*, Santiago, Ministerio de Hacienda. Dirección de Presupuestos.
- Barría, D.; Ramírez, A.; y París, E. (2013), "Veinte años de medición del desempeño en Chile: balance y perspectivas", en *Buen Gobierno*, N° 15, pp. 44-68.
- Bellé, N. (2013), "Experimental Evidence on the Relationship between Public Service Motivation and Job Performance", en *Public Administration Review*, Vol. 73 N° 1, pp. 143-153.
- Bozeman, B. y Su, X. (2015), "Public Service Motivation Concepts and Theory: a Critique", en *Public Administration Review*, Vol. 75 N° 5, pp. 700-710.
- Brewer, G. A. (2008), "Employee and Organizational Performance", en *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, J. L. Perry y A. Hondeghe (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Public Service Motivation and Performance", en *Public Management and Performance Research Directions*, A. Boyne y G. A. Brewer (eds.), Cambridge, Cambridge University Press.
- Brewer, G. A. y Selden, S. C. (1998), "Whistle Blowers in the Federal Civil Service: New Evidence of the Public Service Ethic", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 8 N° 3, pp. 413-440.
- Bright, L. (2008), "Does Public Service Motivation Really Make a Difference on the Job Satisfaction and Turnover Intentions of Public Employees?", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 38 N° 2, pp. 149-166.

- Buelens, M. y Van den Broeck, H. (2007), "An Analysis of Differences in Work Motivation between Public and Private Sector Organizations", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 1, pp. 65-74.
- Calderón-Orellana, M. y Araya-Bugueño, R. (2019), "The Codes of Ethics in the Public Sector and the Incorporation of Values that Promote Open Government", en *Journal of eDemocracy and Open Government*, Vol. 11 N° 2, pp. 14-31.
- Cattell, R. B. (1966), "The Scree Test for the Number of Factors", en *Multivariate Behavioral Research*, Vol. 1 N° 2, pp. 245-276.
- Chen, C.; Hsieh, C.; y Chen, D. (2019), "Can Training Enhance Public Employees' Public Service Motivation? A Pretest-Posttest Design", en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 41 N° 1, <http://10.1177/0734371X19872244>.
- Christensen, R. K.; Paarlberg, L.; y Perry, J. L. (2017), "Public Service Motivation Research: Lessons for Practice", en *Public Administration Review*, Vol. 77 N° 4, pp. 529-542.
- Davis, R. S. (2010), "The ABCs of Public Service Motivation: Altruism, Behavior, and Compensation", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 20 N° 4, pp. 887-897.
- Desmidt, S. (2016), "The Relevance of Mission Statements: Analysing the Antecedents of Perceived Message Quality and Its Relationship to Employee Mission Engagement", en *Public Management Review*, Vol. 18 N° 6, pp. 894-917.
- DIPRES (2014), *Informe estadístico de recursos humanos*, Santiago, Dirección de Presupuestos.
- DNSC (2015), *Orientaciones para el diseño o rediseño de políticas de desarrollo de personas*, Santiago, Dirección Nacional del Servicio Civil.
- Donahue, J. D. (2008), *The Warping of Government Work*, Cambridge, Harvard University Press.
- Dussauge, M. (2012), "Transferencia de políticas y modernización administrativa: historia (y moralejas) de cuando el Programa de Mejoramiento de la Gestión chileno viajó a México", en *Revista de Gestión Pública*, Vol. 1 N° 2, pp. 237-272.
- Ertas, N. (2015), "Turnover Intentions and Work Motivations of Millennial Employees in Federal Service", en *Public Personnel Management*, Vol. 44 N° 3, pp. 401-423.
- Fisher, E. A. (2009), "Motivation and Leadership in Social Work Management: a Review of Theories and Related Studies", en *Administration in Social Work*, Vol. 33 N° 4, pp. 347-367.

- French, P. E. y Emerson, M. C. (2014), "Assessing the Variations in Reward Preference for Local Government Employees in Terms of Position, Public Service Motivation, and Public Sector Motivation", en *Public Performance and Management Review*, Vol. 37 N° 4, pp. 552-576.
- Frey, B.; Homberg, F.; y Osterloh, M. (2013), "Organizational Control Systems and Pay-for-Performance in the Public Service", en *Organization Studies*, Vol. 34 N° 7, pp. 949-972.
- Fuchs Consultores (2014), "Estudio de clima organizacional; documento técnico", Santiago, Fuchs Consultores; Tesorería General de la República.
- Gaki, E.; Kontodimopoulos, N.; y Niakas, D. (2013), "Investigating Demographic, Work-Related and Job Satisfaction Variables as Predictors of Motivation in Greek Nurses", en *Journal of Nursing Management*, Vol. 21 N° 3, pp. 483-490.
- Georgellis, Y.; Iossa, E.; y Tabvuma, V. (2011), "Crowding out Intrinsic Motivation in the Public Sector", en *Journal of Public Administration Research Theory*, Vol. 21 N° 3, pp. 473-493.
- Getha-Taylor, H. (2019), "Revitalize the Public Service, Revitalize the Middle Class", en *Public Administration Review*, Vol. 79 N° 5, pp. 772-776.
- Giauque, D.; Anderfuhren-Biget, S.; y Varone, F. (2013), "HRM Practices, Intrinsic Motivators, and Organizational Performance in the Public Sector", en *Public Personnel Management*, Vol. 42 N° 2, pp. 123-150.
- González-Bustamante, B. (2020), "The Politics-Administration Dichotomy: a Case Study of the Chilean Executive during the Democratic Post-Transition", en *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 39 N° 5, pp. 582-597.
- González-Bustamante, B.; Astete, M.; y Orvenes, B. (2020), "Altos directivos públicos: un nuevo conjunto de datos de miembros del servicio civil chileno", en *Revista de Gestión Pública*, Vol. 9 N° 2, pp. 151-169.
- Gould-Williams, J. (2007), "HR Practices, Organizational Climate and Employee Outcomes: Evaluating Social Exchange Relationships in Local Government", en *International Journal of Human Resource Management*, Vol. 18 N° 9, pp. 1627-1647.
- Gould-Williams, J. y Davies, F. (2005), "Using Social Exchange Theory to Predict the Effects of HRM Practice on Employee Outcomes: an Analysis of Public Sector Workers", en *Public Management Review*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-24.
- Groeneveld, S. (2009), "Careers in the Dutch Civil Service: a Gender Perspective", en *International Review of Administrative Sciences*, Vol. 75 N° 3, pp. 493-507.



- Homborg, F.; McCarthy, D.; y Tabvuma, V. (2015), "A Meta-Analysis of the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction", en *Public Administration Review*, Vol. 75 N° 5, pp. 711-722.
- Horst, P. (1965), *Factor Analysis of Data Matrices*, New York, Holt, Rinehart and Winston.
- Kaipeng, G.; Linghua, L.; y Qiu, W. (2013), "Public Service Motivation Measurement: a Test for Perry's Proposed Scale in China", paper presented at the International Conference on Public Management, Public Administration in the Time of Regional Change, Pattaya, Thailand, May 30-31.
- Kaiser, H. F. (1958), "The Varimax Criterion for Analytic Rotation in Factor Analysis", en *Psychometrika*, Vol. 23 N° 3, pp. 187-200.
- \_\_\_\_\_ (1974), "An Index of Factorial Simplicity", en *Psychometrika*, Vol. 39 N° 1, pp. 31-36.
- Katou, A. A. y Budhwar, P. S. (2012), "The Link between HR Practices, Psychological Contract Fulfillment, and Organizational Performance: the Case of the Greek Service Sector", en *Thunderbird International Business Review*, Vol. 54 N° 6, pp. 793-809.
- Kim, S. (2009), "Revising Perry's Measurement Scale of Public Service Motivation", en *The American Review of Public Administration*, Vol. 39 N° 2, pp. 149-163.
- \_\_\_\_\_ (2011), "Testing a Revised Measure of Public Service Motivation: Reflective versus Formative Specification", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 21 N° 3, pp. 521-546.
- Le Grand, J. (2003), *Motivation, Agency, and Public Policy: of Knights and Knaves, Pawns and Queens*, Oxford, Oxford University Press.
- León, C. (2017), "El 100% de servicios públicos logró bono por gestión en 2016", en *La Tercera*, Santiago, 22 de agosto, <https://www.latercera.com/noticia/100-servicios-publicos-logro-bono-gestion-2016>.
- Lewis, G. B. y Frank, S. A. (2002), "Who Wants to Work for Government?", en *Public Administration Review*, Vol. 62 N° 4, pp. 395-404.
- Liu, B. y Tang, T. (2011), "Does the Love of Money Moderate the Relationship between Public Service Motivation and Job Satisfaction? The Case of Chinese Professionals in the Public Sector", en *Public Administration Review*, Vol. 71 N° 5, pp. 718-727.
- Meyer-Sahling, J.; Mikkelsen, K.; y Schister, C. (2019), "The Causal Effects of Public Service Motivation on Ethical Behaviour in the Public Sector: Evidence from a Large-scale Survey Experiment", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 29 N° 3, pp. 445-459.

- Miao, Q.; Eva, N.; Newman, A.; y Schwarz, G. (2019), "Public Service Motivation and Performance: the Role of Organizational Identification", en *Public Money and Management*, Vol. 39 N° 2, pp. 77-85.
- Morales, M. (2014), "Nueva gestión pública en Chile: orígenes y efectos", en *Revista de Ciencia Política*, Vol. 34 N° 2, pp. 417-438.
- Mostafa, A. M. S. y Leon-Cazares, F. (2016), "Public Service Motivation and Organizational Performance in Mexico: Testing the Mediating Effects of Organizational Citizenship Behaviors", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 39 N° 1, pp. 40-48.
- Moynihan, D. P. y Pandey, S. K. (2007), "The Role of Organizations in Fostering Public Service Motivation", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 1, pp. 40-53.
- Naff, K. C. y Crum, J. (1999), "Working for America: Does Public Service Motivation Make a Difference?", en *Review of Public Personnel Administration*, Vol. 19 N° 3, pp. 5-16.
- Norris, P. (2003), "Is There Still a Public Service Ethos? Work Values, Experience, and Job Satisfaction among Government Workers", en *For the People, Can We Fix Public Service?*, J. D. Donahue y J. S. Jr. Nye (eds.), Washington, Brookings Institution Press.
- Pandey, S. K. y Stazyk, E. C. (2008), "Antecedents and Correlates of Public Service Motivation", en *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, J. L. Perry y A. Hondeghem (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- Parola, H. R.; Harari, M. B.; Herst, D. E. L.; y Prysmakova, P. (2019), "Demographic Determinants of Public Service Motivation: a Meta-Analysis of PSM-Age and -Gender Relationships", en *Public Management Review*, Vol. 21 N° 10, pp. 1397-1419.
- Perry, J. L. (1996), "Measuring Public Service Motivation: an Assessment of Construct Reliability and Validity", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 6 N° 1, pp. 5-22.
- Perry, J. L. y Hondeghem, A. (2008), "Directions for Future Theory and Research", en *Motivation in Public Management: the Call of Public Service*, J. L. Perry y A. Hondeghem (eds.), Oxford, Oxford University Press.
- 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", en *Public Administration Review*, Vol. 70 N° 5, pp. 681-690.
- Perry, J. L. y Wise, L. R. (1990), "The Motivational Bases of Public Service", en *Public Administration Review*, Vol. 50 N° 3, pp. 367-373.

- Piatak, J. y Holt, S. (2020). "Prosocial Behaviors: a Matter of Altruism or Public Service Motivation", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 30 N° 3, pp. 504-518.
- Rainey, H. G. (2009), *Understanding and Managing Public Organizations*, San Francisco, Jossey-Bass.
- Rainey, H. G. y Steinbauer, P. (1999), "Galloping Elephants: Developing Elements of a Theory of Effective Government Organizations", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 9, N° 1, pp. 1-32.
- Ramírez Alujas, A. (2004), *El proceso de reforma del Estado y modernización de la gestión pública en Chile. Lecciones, experiencias y aprendizajes (1990-2003)*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública.
- Riba, C. y Ballart, X. (2016), "La motivación para el servicio público de los altos funcionarios españoles: medida y efectos", en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 154, pp. 65-82.
- Ritz, A.; Brewer, G. A.; y Neumann, O. (2016), "Public Service Motivation: a Systematic Literature Review and Outlook", en *Public Administration Review*, Vol. 76 N° 3, pp. 414-426.
- Ruffini, R.; Modarelli, G.; Sferrazzo, R.; y Turri, M. (2020). "Is Merit Pay Changing Ethos in Public Administration?", en *Cogent Business and Management*, Vol. 7 N° 1, pp. 1-15.
- Sanabria, P. (2018), "Public Service Motivation and Job Sector Choice: Evidence from a Developing Country", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 41 N° 13, pp. 1107-1118.
- Schott C. y Pronk, J. L. J. (2014), "Investigating and Explaining Organizational Antecedents of PSM", en *Evidence-Based HRM*, Vol. 2 N°1, pp. 28-56.
- Stefurak, T.; Morgan, R.; y Johnson, R. B. (2020), "The Relationship of Public Service Motivation to Job Satisfaction and Job Performance of Emergency Medical Services Professionals", en *Public Personnel Management*, Vol. 49 N° 4, pp. 590-616.
- Sultana, S.; Salman, Y.; e Irfan, S. (2020), "Exploring the Relationship of HRM Practices on Employee Motivation in Public Organizations: a Systematic Literature Review", en *Global Management Journal for Academic and Corporate Studies*, Vol. 10 N° 10, pp. 143-163.
- Thaler, J.; Spraul, K.; Helmig, B.; y Franzke, H. (2017), "Satisfaction With and Success of Employee Training from a Public Service Motivation Perspective", en *International Journal of Public Administration*, Vol. 40 N° 1, pp. 1-11.

- Universidad de Chile (2016), "Estudio de diseño e implementación de los incentivos institucionales del sector público", Santiago, Universidad de Chile; Ministerio de Hacienda; BID.
- Van Belle, G.; Fisher, L. D.; Heagerty, P. J.; y Lumley, T. (2004), *Bioestadistics: a Methodology for the Health Sciences*, New York, Wiley-Interscience. 2. ed.
- Vandenabeele, W. (2007), "Toward a Public Administration Theory of Public Service Motivation: an Institutional Approach", en *Public Management Review*, Vol. 9 N° 4, pp. 545-556.
- Von Bonsdorff, M. E. (2011). "Age-Related Differences in Reward Preferences", en *The International Journal of Human Resource Management*, Vol. 22 N° 6, pp. 1262-1276.
- Warren, D. C. y Chen, L. T. (2013), "The Relationship between Public Service Motivation and Performance", en *Meta-Analysis for Public Management and Policy*, E. J. Ringquist (comp.), San Francisco, Jossey-Bass.
- Wright, B. E. (2001), "Public-sector Work Motivation: a Review of the Current Literature and a Revised Conceptual Model", en *Journal of Public Administration Research and Theory*, Vol. 11 N° 4, pp. 559-586.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Public Service and Motivation: Does Mission Matter?", en *Public Administration Review*, Vol. 67 N° 1, pp. 54-64.

# **Gobernar por objetivos. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública**

**Cristhian Rubén Seiler**

### **Cristhian Rubén Seiler**

Licenciado en Ciencia Política y doctor en Ciencias Sociales por la Universidad Nacional de Entre Ríos, Argentina. Becario posdoctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) e investigador en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral (IHUCSO, CONICET-Universidad Nacional del Litoral), Argentina. Profesor de Planificación Social y Economía Política en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, de la Universidad Nacional del Litoral. Actualmente sus principales líneas de trabajo incluyen el Estado, las políticas públicas de desarrollo y la gestión y administración pública en el contexto latinoamericano. Con especial interés indaga las estrategias y diseños institucionales de coordinación y el rol de la planificación estratégica pública en la formación de capacidades estatales a nivel subnacional en Argentina.

Las comunicaciones con el autor pueden dirigirse a:  
Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas  
Universidad Nacional del Litoral  
Cándido Pujato 2751, 3000 Santa Fe, Argentina  
E-mails: [cristhianseiler@gmail.com](mailto:cristhianseiler@gmail.com)  
[cseiler@fcjs.unl.edu.ar](mailto:cseiler@fcjs.unl.edu.ar)

## **Gobernar por objetivos. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación pública\***

*Los gobiernos son desafiados continuamente a superar la fragmentación de sus administraciones públicas y la desarticulación de las políticas y programas que implementan. En las últimas tres décadas, la naturaleza y posibles soluciones de este fenómeno han despertado gran preocupación en la gestión pública y un destacado interés en el ámbito académico de las ciencias políticas y administrativas. Dentro de ese debate y con el fin de generar un aporte en los niveles subnacionales de gobierno, este trabajo sostiene que el fortalecimiento y acumulación de aprendizaje dentro del sistema provincial de planificación puede constituirse en una plataforma de coordinación y resolución de buena parte de la tendencia a la fragmentación y desarticulación de las administraciones estatales. El fortalecimiento del sistema provincial de planificación y la construcción de la Matriz Estratégica ODS en la provincia de Tucumán (Argentina) exponen aprendizajes institucionales significativos en esta materia.*

**Palabras clave:** Gestión Pública; Planificación; Dirección por Objetivos; Coordinación; Provincias; Estudio de Casos; Argentina

### **Governing by Objectives: Tucumán's SDG Strategic Matrix as a Public Coordination Platform**

*Governments are continuously challenged to overcome the fragmentation of their public administrations and the disarticulation of the policies and programs they implement. In the last three decades, the nature and possible solutions to this phenomenon have aroused great concern in public management and an outstanding interest in the academic field of political and administrative sciences. Within this debate and in order to generate a contribution at the subnational levels of government, this paper argues*

Recibido: 11-03-2021. Aceptado: 13-10-2021.

(\*) Este trabajo es parte de una agenda investigación sobre capacidades estatales y desarrollo en niveles subnacionales en Argentina que se enmarca en la instancia de formación posdoctoral financiada por el Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) y dirigida por el Dr. Víctor Ramiro Fernández en el Instituto de Humanidades y Ciencias Sociales del Litoral -IHUCSO Litoral (CONICET-UNL).

El autor agradece de manera muy especial al Dr. Julio Saguir (Secretario de Estado de Planeamiento y Gestión Pública) y al Lic. Rodrigo Alderete (Subsecretario de Planeamiento), funcionarios del Gobierno de Tucumán, por su predisposición y colaboración para la elaboración de este trabajo y en la reconstrucción de la experiencia analizada.

La coordinación de las estructuras administrativas es un activo estratégico que las administraciones públicas deberían acumular, tanto para fortalecer el poder infraestructural de gobierno, como para producir un conjunto de políticas públicas bajo estándares de coherencia e integralidad demandada por la complejidad de los problemas públicos actuales.

*that the strengthening and accumulation of learning within the provincial planning system can become a platform for coordination and resolution of much of the tendency towards fragmentation and disarticulation of state administrations. The strengthening of the provincial planning system and the construction of the SDG Strategic Matrix in the province of Tucumán (Argentina) show significant institutional learning in this area.*

**Key words:** Public Management; Planning; Management by Objectives; Coordination; Provinces; Case Analysis; Argentina

## Introducción

La coordinación y articulación de acciones públicas de diversa naturaleza y niveles de gobierno constituyen un nudo técnico-político crítico como resultado de la creciente complejidad, nivel de intervención y despliegue territorial del Estado. Esta tensión es propia de la actividad estatal, tanto por la especialización de sus unidades como por la complejidad funcional propia de su funcionamiento.

Cuando el Estado asume un papel protagónico en la sociedad, el número de organismos crece y su estructura administrativa comienza a engrosarse y a complejizarse funcionalmente para gestionar los asuntos públicos. Desde el punto de vista organizacional, emerge una tensión entre tal crecimiento y la mayor especialización de los organismos que se ve traducida en una lógica de fragmentación de las unidades, demandando importantes esfuerzos de coordinación (Christensen y Laegreid, 2005; Peters, 2018).

El fenómeno de la fragmentación de las estructuras administrativas estatales, agravado por las reformas de cuño gerencial, ha sido objeto de discusión desde diferentes ángulos en función de los efectos que genera en el campo de las políticas públicas y el gobierno (Acuña y Repetto, 2009; Cejudo y Michel, 2017; Christensen y Laegreid, 2005). Un gobierno con una estructura administrativa fragmentada no solo tendrá dificultades para identificar adecuadamente los problemas públicos y cumplir los objetivos que se proponga (Lagreid Rykkja, 2015; Mayne, De Jong y Fernández-Monge, 2019), también tenderá a superponer esfuerzos, a dar respuestas parciales o bien a realizar acciones mutuamente excluyentes (Peters, 1998). En pocas palabras, el Estado como un conjunto de reparticiones fragmentadas no puede ejercer el poder de forma efectiva (Jessop, 2014). En dicha situación, la coordinación de las estructuras administrativas es un activo estratégico que las administraciones públicas deberían acumular, tanto para fortalecer el



poder infraestructural de gobierno, como para producir un conjunto de políticas públicas bajo estándares de coherencia e integralidad demandada por la complejidad de los problemas públicos actuales (Cejudo y Michel, 2016; Mayne...[et al], 2019).

La importancia de la coordinación es situacional de acuerdo a las características propias asumidas por las administraciones públicas (Acuña y Repetto, 2009; Martínez Nogueira, 2010). Por esta razón, como hipótesis de este trabajo, su concreción no surge por acciones simples, mecánicas, ni universales, sino por la acumulación de aprendizajes en torno a diferentes estrategias, operaciones y actividades en diferentes niveles organizacionales, dimensiones técnicas y políticas, e incluso de actores no estatales que contribuyen a establecer una plataforma sobre la cual ofrecer y demandar un acervo de colaboración y cooperación para imprimir mayores niveles de integralidad y coherencia de las acciones estatales.

Desde esta mirada, el trabajo ofrece una argumentación teórica que coloca a las herramientas de planificación pública (e instrumentos asociados a ella) y a su carácter sistémico como elementos necesarios para remediar la lógica de fragmentación y autonomización de las estructuras estatales. A diferencia de procesos de planificación sectorial, el carácter sistémico permite establecer objetivos transsectoriales que dirigen a las unidades administrativas a identificar sus aportes parciales con asuntos mayores que individualmente las exceden. En el plano práctico, se presentan rasgos sobresalientes de la experiencia de fortalecimiento del sistema provincial de planificación del Gobierno de Tucumán (Argentina) que permiten resaltar diseños y aprendizajes institucionales en la materia. El plano más significativo de esta experiencia es el uso de instrumentos de planificación y su vinculación a la Agenda 2030 (ONU) y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), lo que derivó en la construcción de la Matriz Estratégica ODS Tucumán (ME-ODS). La ME-ODS es una plataforma que integra y sistematiza todas las iniciativas ejecutivas, legislativas, proyectos de investigación de la comunidad científica provincial, ONG, y obras públicas, en función de su aporte a los objetivos (ODS) priorizados por el gobierno provincial.

El carácter estratégico de la ME-ODS radica en su función ordenadora de los organismos y acciones públicas, brindando un espacio de coordinación, de seguimiento y evaluación, y de transparencia de la gestión pública provincial. A través de ella es posible identificar adecuadamente los objetivos y metas a cumplir, los problemas

a los que están destinadas las acciones y actividades, los recursos invertidos y los organismos responsables (estatales y no estatales), los indicadores de monitoreo y evaluación de la evolución de los problemas, y los impactos de las políticas, así como los resultados alcanzados en la resolución de problemas generales y/o específicos.

Si bien la experiencia se encuentra en un proceso vivo de construcción, muestra avances notables en el tema y de ella se pueden extraer aprendizajes institucionales útiles en distintos planos de la gestión pública, para generar aportes en el campo de la gestión pública subnacional en general y en materia de coordinación en particular.

El trabajo se estructura en tres partes. La primera parte presenta la fragmentación estatal como tendencia organizacional emergente, que es propia de la complejidad de las administraciones públicas, colocando el tema de la coordinación como un problema teórico y práctico clave. En la segunda se plantea la coordinación en la gestión pública y sus aspectos técnico-político como aspiracional, donde intervienen mecanismos e instrumentos que la hacen posible. Se recupera el papel de la planificación, su carácter sistémico y los instrumentos asociados a ella para alcanzar niveles de coordinación concretos y acciones de gobierno con mayor coherencia e integralidad. En la tercera parte se bosqueja el desarrollo, aprendizajes, aportes y condiciones institucionales surgidos de la ME-ODS en materia de coordinación institucional y operativa del estado tucumano, así como las generalizaciones que es posible derivar de la experiencia. Por último se presentan las conclusiones.

### **1. Complejidad y fragmentación en las administraciones públicas**

Las dificultades que presentan las administraciones públicas para ampliar los niveles de coordinación no es algo nuevo ni exclusivo de los países periféricos (Painter, 1981; Peters, 2018). Es un problema que puede considerarse propio de una organización compleja como es el Estado, donde la tendencia a la fragmentación coexiste con fronteras porosas con la sociedad que pretende gobernar (Abrams, Gupta, y Mitchell, 2015). No obstante, la expresión de dicha problemática varía de acuerdo con la trayectoria del desarrollo y madurez de las instituciones públicas en los diferentes países. Por esta razón, el contexto periférico brinda condiciones favorables al desarrollo de diferentes problemas de coordinación asociados a la fragmentación estatal, tanto horizontal como entre niveles de gobierno (Acuña y Repetto, 2009).

**El núcleo problemático de la fragmentación estatal radica en la tensión fundamental que se da entre el aumento de la intervención estatal y el nivel de complejidad y diferenciación funcional que asume su estructura administrativa.**

A lo largo del siglo XX los Estados pasaron a gestionar un número mayor de asuntos o asumieron un rol preponderante en el desarrollo de la sociedad. Con el mayor activismo estatal las burocracias se engrosaron y aumentaron su fragmentación de acuerdo con el nivel de complejidad funcional alcanzada, repercutiendo de diversos modos en la capacidad y el poder estatal y demandando un alto nivel de coordinación y coherencia de la acción del Estado (Lagreid y Rykkja, 2015; Verhoest y Bouckaert, 2005).

En la literatura de gestión y administración pública se señala que el núcleo problemático de la fragmentación estatal radica en la tensión fundamental que se da entre el aumento de la intervención estatal y el nivel de complejidad y diferenciación funcional que asume su estructura administrativa. Cuando el sector público aumenta su intervención, sea en la provisión de nuevos bienes y servicios o bien su provisión de diferente manera, la tendencia a la especialización de las diferentes unidades organizativas es una clave para brindarlos eficientemente. Sin embargo, en la práctica emergen las disfuncionalidades de la multiplicidad de objetivos, tareas y actividades que debe cumplir el sector público dada su nueva situación de oferente (Bouckaert, Peters, y Verhoest, 2010b; Verhoest y Bouckaert, 2005). En pocas palabras, aunque en apariencia se gane eficiencia, como sugiere la especialización, se incrementa la necesidad de coordinación y cooperación de las unidades organizativas (Bouckaert ...[et al], 2010b).

Las disfuncionalidades de la fragmentación organizacional también se pueden percibir en las políticas públicas. En esencia, la mayoría de las discusiones sobre el diseño de políticas se centran en crear o mejorar un solo programa que se restrinja a demandas específicas del área que produce programas, que son demasiado estrechos dado los objetivos que persigue. En este punto, una de las premisas importante para el diseño de políticas es que el éxito de cualquier programa dependerá, al menos en parte, de otros programas (Cejudo y Michel, 2016). Así, por ejemplo, los programas educativos no funcionarán eficazmente si los estudiantes que asisten a las clases tienen hambre o si tienen dificultad de infraestructura para acceder a las nuevas tecnologías. De modo similar, los programas de innovación tecnológica tendrán mayor impacto cuando se cierran las brechas entre las demandas de conocimiento, las protecciones comerciales y los flujos públicos y privados de inversión.

La coordinación de programas en torno a objetivos estratégicos de gobierno, como por ejemplo mejorar el estado de salud de una

población o promover el desarrollo sostenible, requiere la participación de numerosos actores del sector público, así como el alineamiento de sus programas para crear mayor coherencia y reducir la redundancia, lagunas y contradicciones dentro y entre los mismos (Cejudo y Michel, 2017; Peters, 1998). Además, al introducir enfoques orientados a los problemas en el diseño de las políticas públicas, la coordinación y los desafíos de articulación de las acciones de gobierno reciben todas las miradas por constituirse en el núcleo básico de las capacidades estatales (Mayne ...[et al], 2019).

Ahora bien, como preocupación práctica y problema teórico, la coordinación institucional y la integralidad o coherencia de las políticas públicas ha recibido mayor atención en las últimas tres décadas, donde se evidenciaron los efectos negativos de la transformación morfológica y el ahuecamiento estatal (*hollowing out*) en buena parte como consecuencia de los procesos de descentralización y las reformas administrativas sustentadas en la nueva gerencia pública (*new public management*) (Hood y Dixon, 2015; Peters, 2018). Desde los años 80, en diferentes grados y modalidades dependiendo de los países, las reformas estatales buscaron “modernizar” al sector público minimizando su tamaño y mercantilizando sus prácticas, propio de economía política neoliberal de transformación estatal (Guerrero, 2004; Pollitt y Bouckaert, 2011). Pero, la búsqueda de “burocracias flexibles”, menos costosas, compuesta por agencias autónomas, especializadas, con propósitos y objetivos acotados, y rangos pequeños de competencias, generó problemas de diferente naturaleza, sin resolver los que se había propuesto de antemano (Christensen y Laegreid, 2007; Guerrero, 2004; Spink, 1999).

Esta reconfiguración morfológica, no solo tendió a segmentar los problemas complejos (*wicked problems*) que no pueden ser resueltos dentro de un solo sector o nivel administrativo (Lagreid y Rykkja, 2015; Peters, 2017), sino también a profundizar la fragmentación y descoordinación de las estructuras administrativas (Christensen y Laegreid, 2007). Las organizaciones del sector público pasaron de un modelo de entidades multifuncionales integradas a otro de organizaciones especializadas de un solo propósito, con autonomía creciente y con prácticas de gestión diversas o poco estandarizadas (Bouckaert ...[et al], 2010b; Christensen y Laegreid, 2005).

De esa transformación también surgieron disfuncionalidades que derivaron en una pérdida de control sobre la globalidad del sector público (Bouckaert ...[et al], 2010b). En particular, el aumento

generalizado de unidades autónomas reavivó ciertas divisiones tradicionales o históricas del campo de la política y la administración pública: primero, la división entre política y administración (lo político y lo técnico); y, segundo, la separación entre diseño, implementación y evaluación, donde el diseño se da en una organización y las otras dos en otra (pública o privada) (Verhoest y Bouckaert, 2005).

Evitar la duplicación y/o las contradicciones entre los programas, el desplazamiento de los problemas a otros organismos, el excesivo énfasis en la compartimentación y gestión vertical, o la dificultad de procesar la complejidad que implican las respuestas integradas que atraviesan las líneas organizativas, es un conjunto de razones de peso que justifica la coordinación en el sector público para mejorar su desempeño (Bouckaert ...[et al], 2010b; Peters, 2018). De esta forma, los resultados negativos y tensiones derivadas de los diferentes horizontes de fragmentación y autonomización de los organismos de la administración pública justifican la inversión de tiempo y capital político en crear o fortalecer estructuras y/o mecanismos de coordinación.

En el contexto latinoamericano los desafíos de la coordinación institucional y la articulación de políticas públicas se dan ante una complejidad aún más considerable. Tanto por el propio proceso de construcción histórica de la estatidad y la fragilidad institucional concomitante a los procesos de cambio social suscitados (Acuña y Repetto, 2009; Faletto, 2014; Thwaites Rey y Ouviaña, 2019), como también, y principalmente, por las profundas transformaciones administrativas llevadas a cabo bajo la mirada neoliberal que alteraron no solo su orientación y rol en la sociedad, sino también la naturaleza y carácter jerárquico de su organización institucional (Guerrero, 2004; Spink, 1999).

## **2. La coordinación como valor aspiracional**

El concepto de coordinación se puede entender, de forma simple, como la alineación intencionada de tareas y esfuerzos de unidades o actores individuales para lograr un objetivo definido que los excede (Verhoest y Bouckaert, 2005). En otras palabras, significa establecer e identificar prioridades comunes o simplemente lograr que las organizaciones trabajen juntas de manera fluida y efectiva (Peters, 2018).

La coordinación es de naturaleza política por estar compuesta de instrumentos y mecanismos que apuntan a potenciar el alineamiento de tareas y esfuerzos de las organizaciones del sector

público. La distinción clave entre el concepto de coordinación y otros conceptos fácilmente intercambiables, como por ejemplo el de colaboración, está dado por el grado de compromiso y responsabilidad demandado. Mientras la cooperación o “trabajar juntos” entre programas es voluntario o basado en acuerdos, la coordinación no necesariamente se produce por acuerdos, sino que es el resultado de la coacción o del uso de incentivos, es decir, los acuerdos no surgen naturalmente. Esto implica que el recurso principal es la autoridad jerárquica antes que la norma, ya sea entre los ministros y sus funcionarios, entre superiores y subordinados, o bien entre organizaciones de diferente rango (Bouckaert ...[et al], 2010b). Este punto asume particular interés en contextos donde el comportamiento organizacional no ha asumido o desarrollado una cultura de colaboración.

El concepto de coordinación ha sido asociado también al de coherencia e integralidad. Pero, mientras la coordinación se da a nivel político-organizacional en todo el ciclo de las políticas públicas, la coherencia y la integralidad se refieren más bien al resultado alcanzado por aquella, es decir, a las acciones de gobierno y políticas públicas que asumen implícitamente la complejidad de los problemas y se refuerzan mutuamente (Acuña y Repetto, 2009; Cejudo y Michel, 2017).

Ahora bien, ciertamente la centralidad de la coordinación toma sentido en el diseño de las políticas (el elemento más político de todos), así como en la implementación de estas. Lo cierto es que un tercer elemento importante es la coordinación desde el punto de vista de las prácticas de gestión dentro del sector público, con el fin de aumentar la uniformidad o convergencia de prácticas en toda la gestión pública. Esto puede hacer referencia a normas y estándares sobre gestión de recursos humanos y gestión financiera (Bouckaert, Peters y Verhoest, 2010a), pero también a la armonización de los sistemas y tecnologías de gestión (por ejemplo, sistemas de información, mecanismos de planificación y toma de decisiones, entre otros) que permiten imprimir homogeneidad en la definición de objetivos, metas, productos y resultados en el conjunto de organizaciones del sector público, como puede ser la gestión para resultados de desarrollo (García López y García Moreno, 2010).

En esta “coordinación de la gestión”, los organismos vinculados a la organización administrativa, a la modernización de la gestión pública, o incluso unidades de planificación, desempeñan un papel de liderazgo central. De ello se desprende que la coordinación pue-

**La información es poder y predispone a las organizaciones a usarlo como insumo estratégico de negociación; pero, esto no solo desincentiva la colaboración, sino que también retrasa el aprendizaje y conocimiento más acabado de la multicausalidad y las dimensiones reales de los problemas que enfrenta el sector público.**

de adquirir diferentes formatos de acuerdo con su aplicación, si se encuentra dirigida a sectores o problemas específicos que requieren abordajes integrales, o bien si se dirige al comportamiento del sistema administrativo de manera más amplia, independientemente del sector o los problemas que se aborden.

La utilidad práctica y el carácter sistémico de la coordinación de la gestión, en un sentido amplio, tiene su fundamento en que permite articular la coordinación horizontal y vertical de diferentes unidades de igual o diferente jerarquía dentro de un nivel de gobierno (nacional, provincial o local) y conocer a qué objetivos y metas se orientan los productos que entrega cada una de ellas. Esto permite ciertas condiciones estructurales propicias a la coordinación tanto para reagrupar o recentrar los diferentes momentos de las políticas y decisiones (diseño y formulación, implementación y evaluación) en torno a problemas comunes, como para romper la barrera organizacional de un único propósito sectorial de las unidades administrativas. El propósito manifiesto de la coordinación, y las estructuras desarrolladas en torno a ella, pueden constituir un conjunto de mecanismos que faciliten a los miembros de dos o más organizaciones encontrar una causa común con otras o compatibilizar otras propuestas de políticas sobre un mismo asunto.

Es posible identificar algunas barreras que impiden la coordinación en un plano estructural de la administración pública para contar con políticas y programas más asertivos en la resolución de problemas de manera conjunta (Jennings y Krane, 1994). Una de ellas es la falta de oportunidad o la ausencia de las condiciones necesarias para que se lleve a cabo una efectiva cooperación entre organizaciones. La falta de ejercicios de colaboración o cooperación hace que las organizaciones vean a la cooperación o colaboración como un costo real antes que descubrir sus beneficios potenciales, lo que potencia la falta de interés por hacerlo. Otra barrera que inhibe la coordinación consiste en la ignorancia o escasez de información compartida acerca de la función, objetivos y problemas a los que se orientan otros organismos. La información es poder y predispone a las organizaciones a usarlo como insumo estratégico de negociación; pero, esto no solo desincentiva la colaboración, sino que también retrasa el aprendizaje y conocimiento más acabado de la multicausalidad y las dimensiones reales de los problemas que enfrenta el sector público (Mayne ...[et al], 2019; Mazzucato y Kattel, 2020). Las ideas y los patrones de creencia que dirigen las políticas, incluso

los valores profesionales, establecen otra barrera que dificulta la coordinación. Esta barrera puede ser tan significativa que dificulta la cooperación desde el principio, fundamentalmente por las diferentes concepciones existentes en las organizaciones que pueden estar implicadas en torno a un problema específico (Bouckaert ...[et al], 2010a; Peters y Savoie, 1996).

### **2.1 Los objetivos estratégicos y los mecanismos de coordinación**

Aunque los mecanismos de mercado y la lógica de redes han procurado reducir la complejidad del sector público y aumentar su eficacia, el mecanismo de mayor utilidad y funcionalidad que se ha utilizado para producir coordinación ha sido la jerarquía (Du Gay, 2012; Peters, 2018). Apoyada fundamentalmente en la formalidad de las organizaciones burocráticas, la división del trabajo, el proceso y el poder, y la autoridad formal han sido recursos claves. La coordinación de tipo jerárquico puede considerarse una estrategia efectiva para coordinar el comportamiento de las organizaciones al sesgar sus decisiones e inducir acciones que de otro modo no hubieran realizado (Alexander, 1995: 37).

Sin embargo, al apelar a la autoridad y el poder formal, este tipo de coordinación puede ser fácilmente alcanzado en organizaciones donde el cumplimiento de objetivos no involucra actividades y tareas de otras organizaciones fuera de él. Frente a la complejidad alcanzada por el sector público y la naturaleza de los problemas sociales actuales, la formalidad de las organizaciones no produce la coordinación deseada de manera mecánica y efectiva.

Por esta razón, sin ser esquivo a los esfuerzos de coordinación sustentados en la jerarquía, este principio va más allá de la formalidad y puede derivar en una variedad de formas dentro del sector público. Tanto desde el punto de vista administrativo como político, puede expresarse en la estructuración de patrones de coordinación, esfuerzos de control y más mecanismos procedimentales que involucran el cambio obligatorio de la división del trabajo, de la autonomía, la función y dominio de las organizaciones, o su legitimidad y posicionamiento en relación con otras organizaciones (Bouckaert ...[et al], 2010a). Las agencias centrales (a menudo, supraministeriales), que establecen directivas a un conjunto amplio de organizaciones públicas, son un esquema estructural que permite introducir una lógica de cooperación que atraviesa un conjunto importante de



organizaciones en torno a un problema o política. Si bien la coordinación no es la tarea central, los ministerios de finanzas, oficinas de presupuesto o de personal, han jugado un papel importante en ese sentido (Peters, 2018). En esta misma clave, la jerarquización de ciertos organismos que poseen mayor legitimidad frente a las prioridades de gobierno, resulta una estrategia de coordinación efectiva al establecer y subordinar los objetivos, tareas y operaciones de organizaciones individuales a dichas prioridades (Chang, 2010; Chibber, 2002; Peters, 2018). Esta estrategia y los diferentes formatos organizacionales que puede adquirir combina la identificación de prioridades de gobierno y el uso de la autoridad y poder para promover la cooperación y colaboración interorganizacional.

Sin embargo, no solo un agente o una agencia puede operar ordenando a través del principio de la jerarquía. La fuerza o dominancia de una idea puede tener un efecto de coordinación similar, superior o complementario que, sin pretender competir con los principios formales, descomprima las patologías propias de los mecanismos habituales o tradicionales de la especialización (Gulick, 1937; Hammond, 1990). De modo que es posible considerar que la lógica de coordinación podría consistir en establecer prioridades de gobierno o simplemente incentivar a que las organizaciones trabajen juntas de manera fluida y efectiva en torno a ideas nucleares que brinden sentido y pertenencia a diferentes unidades administrativas. Así, la lógica de organización asume un carácter recentralizador o centrípeto de direccionamiento del sector público hacia prioridades o problemas públicos que atraviesen las líneas divisorias sectoriales estancas.

Los gobiernos pueden desarrollar procedimientos para identificar y enfatizar prioridades transversales al conjunto de los organismos. Aunque esta estrategia no posee la potencia institucional al nivel de las agencias centrales, permite desarrollar sistemas de gestión que lleven a explicitar los objetivos, operaciones y recursos que se ponen en movimiento en torno a determinados nudos o problemas públicos. Por ejemplo, el presupuesto público como una instancia de coordinación donde se identifican las prioridades de gobierno se vería muy beneficiada, pero su carácter cíclico y rutinario a menudo no conduce a explotar todo su potencial organizacional (García López y García Moreno, 2010; Peters, 2018). En la preparación presupuestaria cada unidad identifica sus objetivos de acuerdo con sus competencias y prepara su programación anual o plurianual de recursos, pero no conoce en realidad cómo esos recursos afectan

**La planificación y la gestión estratégica por objetivos o resultados puede constituirse en una plataforma procedimental que ensamble programas de organizaciones individuales dentro de paquetes estratégicos de medidas orientados o traccionados por dichos objetivos.**

o se ven afectados por los recursos de las unidades contiguas que pueden perseguir objetivos similares.

Entre el formato de agencia central y las rutinas presupuestarias, que a menudo son desaprovechadas como instrumentos de coordinación, es posible introducir una estrategia intermedia que otorgue alcance y flexibilidad. Puede consistir en un sistema de gestión que incentive a las organizaciones (con vínculo jerárquico directo o no) a coordinar sus actividades, acciones o tareas de acuerdo con la identificación de elementos simbólicos como los objetivos y metas, operación que muchas veces antecede la formulación presupuestaria de sus operaciones y recursos. Dentro de esta estrategia los organismos vinculados a la gestión pública y la planificación y/o la formulación presupuestaria pueden operar como encargados de llevar adelante la construcción y seguimiento de sistemas de gestión transversales (proyectos y matrices de gestión pública) (Bouckaert ...[et al], 2010a).

Resulta clave la construcción de un marco político general que establezca las condiciones en las que se ensamblan los elementos de cada programa y donde es posible establecer la coordinación entre las diferentes unidades organizativas. En este nivel, uno esperaría que los esfuerzos de colaboración lleguen a un esquema interinstitucional de planificación, de ciclos y procedimientos de financiamiento, programación y objetivos, definiciones y medidas de servicio, áreas y mecanismos de prestación, y criterios y medios para medir el éxito (Jennings y Krane, 1994).

De este modo, los problemas complejos que no reciben una resolución efectiva desde una sola unidad administrativa, también deben reflejarse en objetivos y operaciones desagregadas que asuman dicha complejidad como un elemento ordenador (Lagreid y Rykkja, 2015). Para ello, la planificación y la gestión estratégica por objetivos o resultados puede constituirse en una plataforma procedimental que ensamble programas de organizaciones individuales dentro de paquetes estratégicos de medidas orientados o traccionados por dichos objetivos.

## ***2.2 Instrumentos de planificación como clave de coordinación basada en objetivos***

Como ya fue señalado, habitualmente las brechas de colaboración o coordinación no obedecen tanto a impedimentos de naturaleza política (por ejemplo, el liderazgo), sino al peso específico de la propia

complejidad del sector público que exhibe un esquema organizacional donde esas brechas devienen como producto de diferentes puntos de decisión que desconocen lo que hacen las organizaciones vecinas. La experiencia de Tucumán despierta interés por los esfuerzos en cerrar esa brecha y mostrar avances en conformar una significativa plataforma de coordinación de los organismos públicos provinciales, incluso del poder legislativo y de otros actores y niveles estatales.

Por un lado, el fortalecimiento del sistema de planificación pública provincial y el uso de instrumentos de gestión jugaron un papel clave para establecer una sintonía de gestión y achicar la brecha de aislamiento. La firme estrategia local de fortalecer el sistema y el uso de la planificación estratégica y gestión por resultados que gradualmente abarcó de forma transversal a todo el sector público provincial permitió definir claramente objetivos, metas y analizar su coherencia con los lineamientos estratégicos de la provincia. Por otro lado, el proceso alcanzó mayor valor al integrar adecuadamente los ODS-Agenda 2030 con los objetivos y lineamientos estratégicos provinciales, lo cual fue posible por las capacidades y el marco infraestructural desarrollado localmente. La experiencia merece atención por ese esfuerzo constante en profundizar el carácter sistémico de la planificación pública provincial que derivó en una gestión pública direccionada por un complejo de objetivos, metas y resultados (hoy asociados a los ODS) que exceden a organizaciones particulares.

Una de las funciones básicas de la planificación, en términos conceptuales, es la coordinación institucional entre diferentes componentes estatales y momentos decisionales (funcionarios, burocracia, actores sociales, formulación presupuestaria, procesos de evaluación, entre otros) para establecer una previsión futura de los acontecimientos y los recursos necesarios, para articular las políticas públicas en la implementación conjunta, y para permitir evaluar las acciones de gobierno (Lira, 2006; Sanyal, 2005). La planificación pública cobra particular importancia para recuperar el gobierno del sector público y evitar caer en la plétora de programas aislados que no permiten direccionar estratégicamente la gestión pública hacia resultados alineados a objetivos de desarrollo más amplios (Mayne ...[et al], 2019; Sotelo, 2013).

Las herramientas de planificación generan una musculatura institucional más allá de una mera enunciación de objetivos. Generan un terreno de aprendizajes que altera el comportamiento organizacional

(Bouckaert ...[et al], 2010b), tanto en el conocimiento de las causas y evolución de los problemas, en la programación de respuestas y la asignación de los recursos, como en la identificación de insumos, procesos, productos, e incluso los resultados esperados que conforman la cadena de valor público (García López y García Moreno, 2010; Kaufmann, Sanginés y Moreno, 2015; Mayne ...[et al], 2019). La planificación como *cálculo que precede y preside la acción* (Matus, 2007) radica en su carácter estratégico al posicionar a un conjunto de organismos frente a problemas y objetivos. Dicho cálculo, debiendo incorporar los conflictos y dinámica de poder propias del campo social, resulta fundamental para articular diversos organismos en torno a problemas y los insumos, procesos y resultados (e incluso los impactos) que conforman la cadena de valor público (Kaufmann ...[et al], 2015).

Si los organismos públicos tienen dificultades para identificar los problemas a resolver o para generar un esquema claro de programación de metas, actividades y productos a entregar, tampoco tendrá sentido la necesidad de la coordinación institucional y articulación de recursos para responder integralmente a la complejidad de los problemas. Así, el impacto de las iniciativas se verá reducido por diferentes canales, por ejemplo: a) habrá menos probabilidad de ser efectivos en remover los nudos críticos que producen el problema; b) habrá mayor dificultad para articular programas y proyectos y direccionar estratégicamente el presupuesto público, ya sea recursos propios de cada organismo o de otros actores implicados que afectan su campo de acción; y c) habrá mayor dificultad para desarrollar diferentes tipos de monitoreo y evaluación (*ex ante*, *ex post*, o evaluación interna) que permitan generar ajustes y cambios a los mecanismos de gestión y de las políticas públicas.

En el transcurso del siglo XX todos los países del mundo contaron en diversos grados con sistemas de planificación pública (Painter, 1981; Pollitt y Bouckaert, 2011). Más allá de las experiencias puntuales, el uso de instrumentos de planificación jugó un papel fundamental para aumentar la capacidad técnica de los Estados y la provisión de bienes y servicios públicos. Incluso en la experiencia de América Latina, donde nació la planificación para la transformación social, los procesos y sistemas tuvieron errores y desaciertos asociados a su formalismo, pero no se puede negar los aprendizajes alcanzados con resultados importantes desde el punto de vista de la formación de estructuras y dinámicas de coordinación institucional (De Mattos, 1979 y 1987; Lira, 2006).

**La Matriz Estratégica-ODS tucumana es un proceso y un resultado, una experiencia significativa que coloca al sistema de planificación provincial como una plataforma de coordinación, articulación y evaluación de las políticas y programas integrados a los ODS.**

En las últimas dos décadas el regreso de la planificación pública se propuso enfrentar problemas sociales como la pobreza, con la implementación de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2000) y los ODS (2015) como motor en todo el mundo (Chimhowu, Hulme y Munro, 2019). Mientras que en los países centrales se dieron estrategias de coordinación pública como el “gobierno total” (*whole of government*) para recentrar las acciones del gobierno (Cejudo y Michel, 2017; Christensen y Laegreid, 2007), en América Latina hubo un uso generalizado de diferentes instrumentos de planificación estratégica y gestión por resultados como herramientas de coordinación de la gestión pública en el nivel nacional y subnacional (Cao, 2018; Cuervo y Délano, 2019; García López y García Moreno, 2010). Sin embargo, en general los instrumentos utilizados han tenido un alcance más bien limitado y poco perceptible para introducir pautas ordenadoras de las acciones y no han superado la etapa de formulación de objetivos de gestión (Cao, 2018).

Por su parte, la implementación de los ODM/ODS en Argentina movilizó diferentes estrategias de las administraciones provinciales para introducir mecanismos e instrumentos de planificación que articulen las agendas provinciales y/o planificar los medios para alcanzar las metas y objetivos (ODS Argentina, 2019; Pomares, Lardone, Rubio y Gasparín, 2012). La experiencia de Tucumán es una expresión de esto, el vínculo de la provincia con los ODM/ODS introdujo el abanico de procesos existentes dentro de un “todo” contextualizado en un consenso internacional de objetivos, metas e indicadores. En este marco, la ME-ODS tucumana es un proceso y un resultado, una experiencia significativa que coloca al sistema de planificación provincial como una plataforma de coordinación, articulación y evaluación de las políticas y programas integrados a los ODS.

### **3. La Matriz Estratégica ODS de Tucumán como plataforma de coordinación**

#### **3.1 La ME-ODS como proceso de aprendizaje**

La ME-ODS<sup>1</sup> es resultado de un largo proceso, iniciado en 2003, que concatena diferentes aprendizajes alcanzados por el Gobierno de la Provincia de Tucumán y muestra avances significativos, como plataforma de coordinación de decisiones y acciones de los organismos gubernamentales y no gubernamentales que tienen impacto en el desarrollo de la provincia.

Actualmente los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED), articulados a los ODS Argentina, conforman la propuesta de

gobierno de la provincia de Tucumán y se encuentran centralizados en la ME-ODS. La ME-ODS agrupa el conjunto de objetivos estratégicos y metas cuantitativas de carácter social, económico y productivo, y obras de infraestructura a realizarse en el mediano y largo plazo. Su objetivo es establecer un horizonte de planificación para la provincia que permita un ordenamiento de las acciones de gobierno de las diferentes áreas del Estado, hacia una finalidad establecida colectivamente. La pretensión del ordenamiento es estratégica en un doble sentido: la concreción de metas de largo plazo requiere de acciones en el corto plazo, y su realización depende del accionar convergente de varias áreas ministeriales. Este ordenamiento se hace operativo a través de los planes de gestión ministerial que organizan las acciones de las áreas de gobierno en vistas a los LED.

Desde su génesis el aporte de la ME-ODS es significativa como producto en sí mismo por la funcionalidad práctica que aporta para la coordinación, pero también por todos los procesos articulados en torno a su construcción. La necesidad explícita del gobierno tucumano de disponer de un conjunto de objetivos y metas de mediano y largo plazo que articulara las acciones y políticas públicas de las distintas áreas de gobierno (como salud, educación, políticas sociales y obras públicas, entre otras), se fue articulando con diferentes procesos y actores (nacionales e internacionales) que brindaron apoyatura y soluciones técnicas, metodológicas, e incluso conceptuales. Así el Gobierno de Tucumán, a través de la Secretaría de Estado de Planeamiento como el pivó clave, pasó de formular lo que finalmente serían los *Lineamientos estratégicos para el desarrollo económico y social de la Provincia de Tucumán 2007-2016* (LEDES) (SEGPYP, 2007), a articularse con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2005) y el sistema de Naciones Unidas, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) (2013) para fortalecer el sistema de planificación, con la Agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), y con el ILPES-CEPAL (2016) para fortalecer los vínculos entre los objetivos provinciales y el cumplimiento de los ODS Argentina.

### **3.2 Fortalecimiento del sistema provincial de planificación**

Desde la adhesión a la iniciativa de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (2005) se conformó un equipo de trabajo interministerial con profesionales designados por los respectivos ministerios y secretarías de las áreas de educación, salud, políticas sociales, producción y economía, bajo la coordinación de la *Secretaría de Estado*

de Planeamiento de Tucumán (la que en 2013 pasó a denominarse *Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento -SEGPYP*).

En los primeros avances de los ODM para la provincia se organizó una agenda para el decenio 2005-2015 basada en los siguientes objetivos: a) erradicar la pobreza extrema y el hambre; b) alcanzar la educación básica universal; c) promover el trabajo decente; d) promover la equidad de género; e) reducir la mortalidad infantil; f) mejorar la salud materna; g) combatir el HIV/SIDA, la tuberculosis, el Chagas y otras enfermedades; y h) asegurar un medio ambiente sostenible. La provincia decidió sumar otros objetivos vinculados a la competitividad económica, motivo por el cual se constituyó otro equipo interministerial conformado por las áreas de Desarrollo Productivo, Economía y Obras Públicas. Esta conjunción de temáticas dio lugar al documento de trabajo de los *LEDES*. Una de las características principales del documento fue el alto nivel de involucramiento y contribución de los actores del sector público nucleados en una comisión interministerial de funcionarios (Secretarios de Estado y Subsecretarios), una comisión de técnicos de los distintos ministerios y áreas de gobierno, y el equipo técnico de la *SEGPYP*.

En 2008 se crea el Sistema Integrado de Gestión Estratégica (*SIGE*). Esta herramienta informática fue un avance, tanto en lo tecnológico como en lo sistémico, ya que permitió homogeneizar y sistematizar en un todo jerárquico las planificaciones operativas de cada uno de los ministerios para monitorear el avance y el nivel de cumplimiento. Ante diferentes obstáculos institucionales en la implementación del *SIGE* (por ejemplo, áreas ministeriales que no contaran con espacios o actividades de planificación), la *SEGPYP* desarrolló una estrategia de formación y capacitación que contemplaba introducir a las áreas ministeriales de planificación (cuando no existían, se debían designar referentes) en temas y conceptos básicos de planificación, de construcción de objetivos, metas e indicadores y su carga en el *SIGE*.

En el año 2009 se abre un capítulo participativo y de legitimación social de la experiencia que no había tenido lugar hasta el momento. La sociedad civil organizada, universidades, colegios de profesionales, cámaras empresariales, gremios, institutos de investigación, y organizaciones no gubernamentales, tuvieron reuniones periódicas con el sector gubernamental en talleres de diálogo temático (denominado *Primer Diálogo Social*) para analizar los primeros avances y actualizar e incorporar nuevos objetivos y metas estratégicas a los *LEDES*. De este proceso surgió el documento *Lineamientos estratégicos para el desarrollo*

de Tucumán 2016-2020 (LED) (SEGPYP, 2010). El mismo contaba con tres ejes estratégicos (social, económico y ambiental) que seguían el marco conceptual de ODM y el Plan Estratégico Territorial (elaborado por el nivel nacional en 2004). Estos ejes, a su vez, contenían metas estratégicas cuantitativas e indicadores de seguimiento, además de un desarrollo conceptual de la situación actual y deseada de la provincia. En esta instancia se aprovechó una herramienta valiosa que se venía desarrollando en la provincia: la Infraestructura de Datos Espaciales de Tucumán (IDET). Esta comunidad de información geoespacial, promovida por organismos y entes del Estado provincial, facilitó la georreferenciación de la información contenida en el documento *LED* y el acceso y uso de información que permitió la construcción de mapas con un modelo de desarrollo actual y un modelo de desarrollo deseado, favoreciendo la toma de decisiones, la formulación y la ejecución de políticas públicas.

Hasta el año 2010, el proceso de planificación se había dado de manera secuencial. Se habían formulado, presentado y analizado los *LEDES* con la participación del sector gubernamental y no gubernamental, se había puesto a disposición una herramienta tecnológica para que la planificación de cada ministerio pudiese ser monitoreada y evaluada (SIGE), y existían recursos humanos y capacidad instalada para realizar la asistencia técnica que fuera requerida<sup>2</sup>. Sin embargo, la mayoría de los avances se habían dado estrictamente en el plano de la planificación estratégica.

Con la intención de profundizar el proceso ya iniciado, el gobierno de Tucumán trajo a la escena el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para fortalecer la Gestión por Resultados (GpR)<sup>3</sup>. Su apoyo consistió en tres aspectos específicos: a) mejorar el vínculo entre la planificación y el presupuesto; b) mejorar los procesos de planificación sectorial; y c) desarrollar mecanismos efectivos de monitoreo y evaluación de las políticas provinciales. La incorporación de la GpR implicó acercar el plano estratégico (mediano y largo plazo) a los planes operativos de corto plazo en los que se especifican metas de gestión (productos e impactos cuantificables y plazos de ejecución). Los avances implementados permitían que cada política, programa o intervención pública de corto plazo sea diseñada conociendo de antemano en qué medida aportaría a los objetivos más amplios que se esperan alcanzar en un horizonte de tiempo mayor (mediano y/o largo plazo). Al mismo tiempo estimuló el fortalecimiento y utilización de sistemas de información que



permitan, por una parte, validar las premisas, hipótesis y teorías de cambio (y/o construir nuevas) que estaban detrás de las estrategias y acciones, y, por otra parte, monitorear los resultados del conjunto de la planificación y realizar los ajustes correspondientes de ser necesario.

Entre los años 2012 y 2014 el fortalecimiento del sistema de planificación provincial a través de la GpR viabilizó la mejora en cuatro planos: a) metodológico; b) tecnológico; c) normativo; y d) recursos humanos. Respecto al fortalecimiento **metodológico**, se elaboraron manuales metodológicos para planificación estratégica y operativa, y de monitoreo y evaluación que tenían como finalidad homogeneizar los conceptos de la planificación, el monitoreo y la evaluación en todas las áreas del gobierno<sup>4</sup>. En cuanto al aspecto **tecnológico**, se creó una nueva versión del Sistema Integrado de Gestión Estratégica (SIGE) adaptado y mejorado para permitir la carga de la planificación estratégica provincial (LED), de las planificaciones estratégicas ministeriales y de las planificaciones operativas, conformando una estructura lógica de todo el sistema de planificación. Esto hizo factible vincular los objetivos estratégicos de cada ministerio con los de LED, acceder a mapas y gráficos, y monitorear el estado de cumplimiento. En cuanto a lo **normativo**, a fines de 2015 se sancionó la Ley Provincial de Planificación de la Gestión Pública (Ley N° 8839, Tucumán), que se había preparado durante la asistencia técnica del BID en los años anteriores, y se designó a la SEGPyP como autoridad de aplicación. Dicha ley tenía como objetivo formalizar todos los procesos que hasta ese momento se habían llevado a cabo más bien con un carácter voluntarista, buscando fortalecer el proceso de planificación de la gestión en todos los ámbitos de la administración pública centralizada, descentralizada, entes autárquicos y todas aquellas instituciones estatales en donde el Estado tuviera participación prioritaria. Respecto a los **recursos humanos**, en coordinación con el Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), la SEGPyP capacitó alrededor de 100 directivos y técnicos en la temática de GpR: política y gestión pública, coordinación de políticas públicas, planificación estratégica y operativa, monitoreo y evaluación, y presupuestación por resultados.

### **3.3 Los LED y su articulación con los ODS Agenda 2030**

Sobre la base de todo el aprendizaje acumulado desde 2003 y las fortalezas asumidas por el sistema provincial de planificación,


en 2016, con la conmemoración del Bicentenario<sup>5</sup>, la SEGPyP realizó una nueva convocatoria de actualización y validación de los LED. En esta oportunidad los LED fueron articulados bajo el nuevo paradigma de los 17 ODS "*Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo*".

Con el fin de incorporar los avances de la Agenda 2030, los ODS y los lineamientos para su aplicación territorial, la provincia buscó el apoyo técnico del ILPES-CEPAL que permitió advertir que: a) los LED estaban estructurados en cinco ejes transversales que, en esta instancia, se alejaban de la propuesta de la Agenda 2030 y de los ODS; b) no contenían una visión de la provincia; c) existía una gran cantidad de objetivos estratégicos y metas sin distinción conceptual entre ellos; y d) había una baja participación de las áreas de gobierno en el fortalecimiento del sistema de planificación provincial. El abordaje de estos puntos implicó el desarrollo de acciones de capacitación orientadas a funcionarios y técnicos de la administración pública provincial, especialmente aquellos que conformaban las áreas de planificación de cada uno de los ministerios. Los temas transversales abordados (planificación, prospectiva, Agenda 2030, ODS y desarrollo territorial) permitieron fortalecer los organismos públicos en la identificación y definición de problemas, objetivos estratégicos y visión, y rasgos identitarios que luego servirían como insumo fundamental para la actualización y articulación del LED a la Agenda 2030 y los ODS. Con el apoyo del ILPES se trabajó sobre la definición de la visión integral de la provincia, los nuevos ejes estratégicos y la visión de cada eje. Los objetivos estratégicos quedaron expresados en siete puntos y se ordenaron las metas estratégicas y sus indicadores (SEGPyP, 2018: 29-32).

Si bien se debieron superar algunos desafíos (identificación, disponibilidad y validez de indicadores, información en el ámbito provincial y nacional, y limitaciones tecnológicas de las oficinas públicas para la gestión y uso de datos), la identificación de indicadores para el seguimiento de los ODS se vio facilitada por los ya existentes en la estructura de los LED, así como por la robustez del Sistema Estadístico Provincial (SEP) en el ámbito de la Dirección de Estadísticas de la Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento. Como resultado de esta acumulación de aprendizajes, se construyó la primera Matriz de Vinculación de LED-ODS, en la que se asociaron los ODS a los objetivos de los LED, lo que fue el rudimento de la ME-ODS. La Figura 1 expresa el ejercicio de adaptación.

Figura 1

### Ejemplo de adaptación de los ODS a la planificación estratégica provincial con las principales relaciones y fuentes de información (eje económico)

 Eje <b>Económico</b>	Matriz <b>LED</b>
Objetivo estratégico: <b>Promover el trabajo decente</b>	
Tema: Trabajo decente	Subtema: Ingreso de asalariado según sexo
Meta: Disminuir la diferencia de ingresos de asalariados según sexo al 10% en 2030 en la Provincia de Tucumán	
Metas ODS vinculadas: Meta 5.a. Empezar reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales.	
Meta 8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.	
Indicador: Diferencia salarial entre hombres y mujeres	
Línea de base: Año Base 1er trimestre de 2014: 26,16%	
Fuente: EPH, INDEC	

Fuente: información tomada con base en SEGPyP (2018: 173).

**La ME-ODS es una plataforma que clasifica las acciones de gobierno de las diferentes áreas del Estado y las vincula a los Objetivos de Desarrollo Sostenible y a las metas y objetivos de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED).**

En ese momento se dio un avance muy significativo en cuanto al fortalecimiento del sistema de planificación hacia adentro del gobierno provincial. Se creó la Red de Referentes de Planificación (REDERPLAN), un espacio destinado a los referentes de las áreas de planificación de los principales ministerios que fue coordinada por la SEGPyP. Con reuniones mensuales, la red tuvo participación en la revisión de los objetivos y metas de LED y fue espacio para realizar consultas y para sugerir nuevas temáticas. Los integrantes de REDERPLAN también se capacitaron en la metodología de ODS y su adaptación provincial. Fue el espacio donde la Matriz Estratégica de Iniciativas Públicas y Proyectos de investigación fue gestándose. La REDERPLAN ha sido, desde sus inicios, un espacio pensado para la sensibilización, capacitación, reflexión e intercambio de buenas prácticas sobre la planificación y el monitoreo de las políticas públicas.

#### **3.4 La ME-ODS como plataforma de coordinación**

En concreto, la ME-ODS es una plataforma que clasifica las acciones de gobierno de las diferentes áreas del Estado y las vincula a los Objetivos

de Desarrollo Sostenible y a las metas y objetivos de los Lineamientos Estratégicos para el Desarrollo (LED). Proporciona una visión integral y comprehensiva de las acciones y políticas de las distintas áreas y en diferentes niveles de gobierno para el análisis y seguimiento de las prioridades del gobierno provincial, generando información y espacio para la detección de zonas y acuerdos de coordinación intra e intergubernamental para el cumplimiento de objetivos particulares y comunes, su evaluación y la transparencia y el uso de la información (SEGPYP, 2018). La primera idea de matriz en los avances de los LED se presentaba como un listado de planes, programas y proyectos asociados a cada una de las metas que se presentaban en los LED. El proceso iniciaba cuando se enviaba una nota formal desde la SEGPYP a todos los ministerios y unidades menores que tenían la responsabilidad sobre las políticas públicas solicitando información específica sobre sus planes, programas y proyectos. La misma incluía: descripción, objetivos (generales y específicos), población beneficiaria y cantidad de beneficiarios. Se esperaba que, una vez recibida esta información, el equipo de la Dirección de Planeamiento realizara la vinculación con la meta específica del LED. De este modo, se podía inferir a primera vista qué políticas públicas se estaban llevando adelante para mejorar determinada problemática.

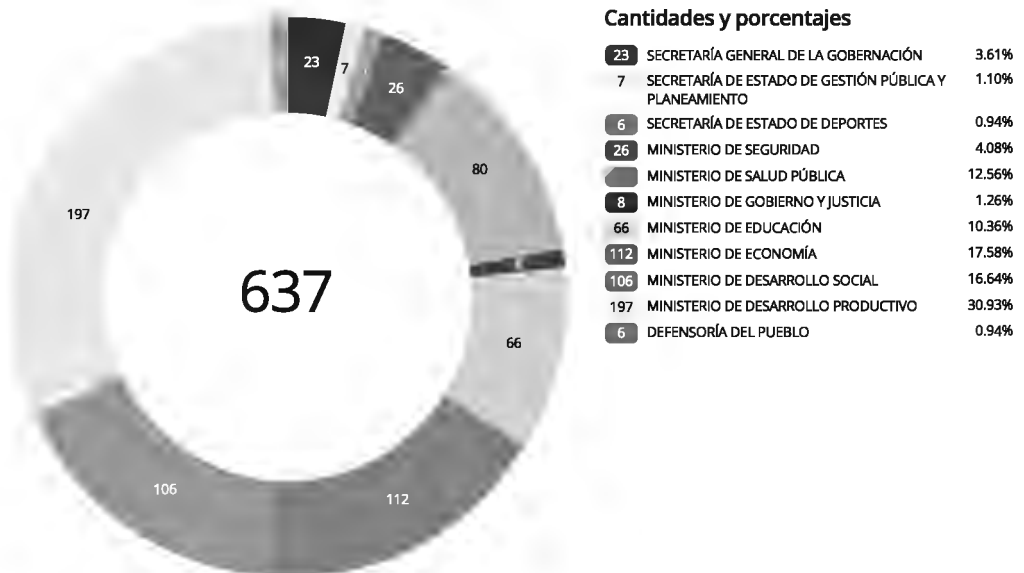
A pesar de haber obtenido avances relevantes, la tarea tenía muchos costos de implementación, el proceso tuvo más de un obstáculo, y el resultado final fue deficiente. Se debió recurrir a revisar todas las páginas web de los ministerios para tomar la información que allí se publicaba sobre sus acciones concretas, ya que solo un 20% de los ministerios (y solo algunas direcciones de cada uno de ellos) respondía la nota formal con la información solicitada. En algunos casos, incluso, la nota era respondida con información incompleta. Por su parte, el relevamiento de las acciones en la web en la mayoría de los casos era poco preciso principalmente porque no se actualizaba la información de cada área en tiempo real y la información que quedaba disponible estaba desactualizada e incompleta.

La Agenda 2030 y los ODS abrieron un nuevo capítulo y dieron lugar para repensar la matriz inicialmente porque, a diferencia de los ODM, los ODS ponían de manifiesto la necesidad de detectar los medios de implementación. La coordinación también fue un valor relevante que apareció con más fuerza en la Agenda, entendiendo que se trataba de una mirada transversal y que los esfuerzos debían ser en conjunto y compartidos. En este contexto, se comenzó a trabajar en un nuevo concepto de Matriz Estratégica como un

mecanismo estratégico-operativo de gestión que organizara y vinculara de manera transversal los programas y proyectos de las áreas de gobierno con las metas específicas de los ODS. El objetivo era responder al déficit relevante de coordinación y eficiencia de las políticas públicas, la duplicación y el solapamiento. Frente a ello, la iniciativa favoreció la publicación, sistematización, coordinación e integración de las acciones del Estado entre sí para cumplir con las prioridades del gobierno provincial. Esto involucró iniciativas no solo del Poder Ejecutivo, sino también del Poder Legislativo y de organizaciones no gubernamentales, y distinguir las obras públicas (SEGPYP, 2018 y 2020).

A través del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar> es posible acceder a las iniciativas del ejecutivo, del legislativo, de los organismos científicos, de las ONG, y a las obras públicas. Como ejemplo, en la Figura 2 y la Figura 3 se sistematizan las iniciativas del Poder Ejecutivo desde el punto de vista institucional y ODS, respectivamente.

**Figura 2**  
**Iniciativas públicas por organismos del Poder Ejecutivo**

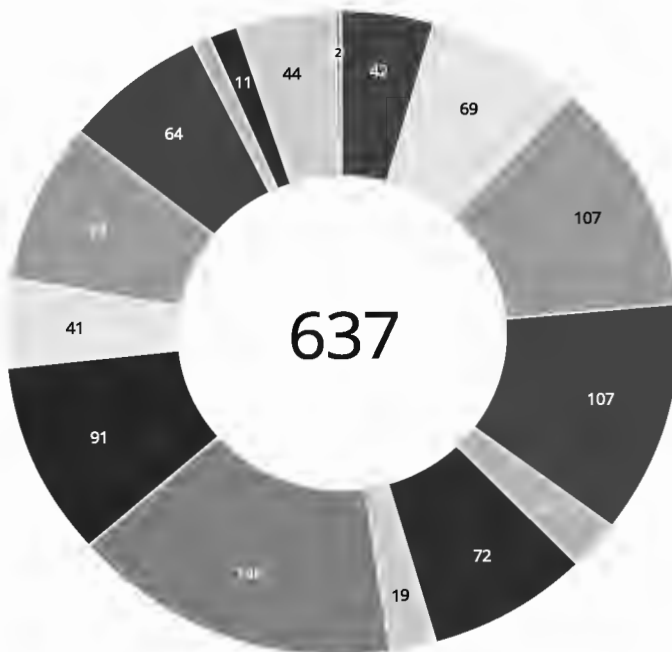


El número corresponde a la cantidad de iniciativas vinculadas a una o más (hasta tres) metas ODS.

*Nota: datos actualizados al 12-10-2020.*

Fuente: información extraída del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar>.

**Figura 3**  
**Iniciativas públicas del Poder Ejecutivo por ODS**



**Cantidades y porcentajes**

<b>42</b> 1 - FIN DE LA POBREZA	4.57%	<b>91</b> 9 - INDUSTRIA, INNOVACIÓN E INFRAESTRUCTURA	9.89%
<b>69</b> 2 - HAMBRE CERO	7.50%	<b>41</b> 10 - REDUCCIÓN DE LAS DESIGUALDADES	4.46%
<b>107</b> 3 - SALUD Y BIENESTAR	11.63%	<b>74</b> 11 - CIUDADES Y COMUNIDADES SOSTENIBLES	8.04%
<b>107</b> 4 - EDUCACIÓN DE CALIDAD	11.63%	<b>64</b> 12 - PRODUCCIÓN Y CONSUMO RESPONSABLES	6.96%
<b>24</b> 5 - IGUALDAD DE GÉNERO	2.61%	<b>7</b> 13 - ACCIÓN POR EL CLIMA	0.76%
<b>72</b> 6 - AGUA LIMPIA Y SANEAMIENTO	7.83%	<b>11</b> 15 - VIDA DE ECOSISTEMAS TERRESTRES	1.20%
<b>19</b> 7 - ENERGÍA ASEQUIBLE Y NO CONTAMINANTE	2.07%	<b>44</b> 16 - PAZ, JUSTICIA E INSTITUCIONES SÓLIDAS	4.78%
<b>146</b> 8 - TRABAJO DECENTE Y CRECIMIENTO ECONÓMICO	15.87%	<b>2</b> 17 - ALIANZAS PARA LOGRAR LOS OBJETIVOS	0.22%

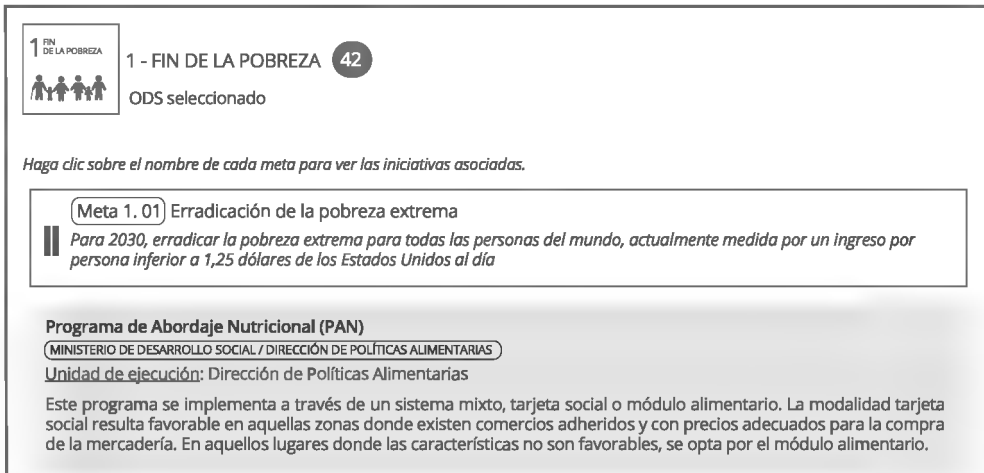
El número corresponde a la cantidad de iniciativas vinculadas a una de más (hasta tres) metas ODS.

Nota: datos actualizados al 12-10-2020.

Fuente: información extraída del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar>.

Desde allí se puede ingresar a un desglose de todas las iniciativas que contribuyen a metas específicas, el organismo responsable y una descripción breve de referencia. Al ingresar a uno de los agrupamientos, como muestra la Figura 4, es posible visualizar que dentro del "ODS 1 - Fin de la pobreza", el Programa de Abordaje Nutricional (PAN) aparece como una de las iniciativas que contribuye con la "Meta 1.01 - Erradicación de la pobreza extrema", con su respectiva descripción y organismo responsable.

**Figura 4**  
**Iniciativas públicas del Poder Ejecutivo por ODS 1 - “Fin de la pobreza”**



Fuente: información extraída del portal <http://www.matrizods.tucuman.gov.ar>.

Un valor agregado importante con respecto al primer ejercicio de la matriz es la reciente incorporación del sector académico-científico (universidades e investigadores). Siguiendo la misma lógica presentada anteriormente, en la versión más reciente se puede obtener información relevante no solo de las acciones que el gobierno provincial lleva a cabo sobre una determinada problemática, sino también de los proyectos de investigación o capacidades instaladas en torno a esa problemática u ODS (esto involucra centros de investigación de las universidades radicadas en la provincia, CONICET, Estación Experimental Agroindustrial Obispo Colombes, y áreas de investigación de los ministerios) (SEGPYP, 2019). También se incorporaron las obras de la cartera provincial de proyectos como un tercer grupo de información (SEGPYP, 2020).

De la primera versión que listaba proyectos se pasó entonces a una herramienta colaborativa en la que los responsables de cada iniciativa realizan la carga a través de formularios *online*, donde cada referente realizara la vinculación inicial con las metas ODS. Este nuevo concepto de la ME-ODS genera información sustantiva y relevante para el análisis y la toma de decisión al destacar los puntos potenciales de coordinación de políticas y alertar sobre sus ausencias.

**El fortalecimiento del sistema de planificación no solo aumentó las habilidades de los organismos y de su personal para identificar problemas comunes y alcanzar objetivos y metas definidas colectivamente vinculadas con los ODS, sino que también introdujo un mayor nivel de interacción entre organismos públicos y actores no gubernamentales sobre problemáticas y objetivos comunes.**

## **Conclusiones**

Los Estados que poseen estructuras administrativas fragmentadas difícilmente puedan ejercer el poder y el gobierno de una sociedad y su territorio eficientemente, y menos aún lograr su desarrollo.

Este trabajo partió de la idea de que el problema de la fragmentación de las administraciones públicas emerge como una tendencia organizacional que en gran medida tiene su fuente en la complejidad y el desarrollo histórico de los aparatos administrativos, los cuales aumentan los niveles de especialización y autonomización en la medida que avanza el grado de intervención. Las reformas administrativas neoliberales de las últimas décadas del siglo XX agravaron el esquema administrativo en diferentes planos, tanto en los países centrales como en los países periféricos y en particular en los latinoamericanos.

Desde un punto de vista global las reformas sustentaron la transformación administrativa partiendo de la necesidad de organizaciones ágiles y flexibles que operaran con la menor cantidad de recursos posibles. No solo se introdujo mayor autonomía a las unidades administrativas, profundizando la lógica fragmentadora, sino que también se incentivó un mayor abordaje fragmentado de la complejidad de los problemas sociales.

De este modo, la atención académica y política posicionó la coordinación como uno de los temas nucleares de la gestión pública en las últimas dos décadas, como problema práctico y teórico que repercute no solo en la forma de tratar los problemas públicos, sino también en la coherencia e integralidad de las políticas públicas que se proponen para resolverlos.

Bajo esta preocupación el trabajo trajo a la escena la validez del uso de las herramientas de la planificación pública para reducir la brecha entre la fragmentación y la coordinación de las estructuras administrativas. Desde un punto de vista teórico, se buscó restituir la utilidad de los instrumentos de planificación y su función de coordinación cuando, al ser establecida de forma transversal sobre las estructuras estatales, es posible construir una gestión pública en torno a objetivos y metas comunes que trascienden los compartimentos organizacionales. La coordinación es un valor aspiracional que debería traccionar diferentes estrategias e instrumentos que la propicien por acumulación de aprendizajes institucionales.

En este marco, la experiencia de construcción de la ME-ODS Tucumán muestra la conveniencia de fortalecer el sistema de planificación provincial para operar como una plataforma que brinda dispositivos útiles



y abre espacios para la coordinación. En este sentido, el fortalecimiento del sistema de planificación no solo aumentó las habilidades de los organismos y de su personal para identificar problemas comunes y alcanzar objetivos y metas definidas colectivamente vinculadas con los ODS, sino que también introdujo un mayor nivel de interacción entre organismos públicos y actores no gubernamentales sobre problemáticas y objetivos comunes. Esto no significa que los organismos pasaron a perseguir objetivos que los excedieran, como grandes y lejanos horizontes que no estimulan la acción. En realidad, así como la ME-ODS no es una herramienta acabada ni tampoco genera colaboración y cooperación institucional de forma automática, el sistema de planificación provincial es una herramienta que brinda insumos que requieren ser gestionados y profundizados con mucha habilidad para traccionar la concreción de los objetivos y metas a través de acciones de menor rango.

En este sentido, el beneficio más importante de la planificación en los niveles subnacionales es introducir una racionalidad a través de la cual es posible visualizar que las acciones y operaciones sobre espacios reducidos y objetivos menores impactan de forma agregada sobre metas y objetivos más amplios. Iluminar qué aporte realiza cada componente u organismo público, por minúsculo que sea, para alcanzar metas y objetivos específicos no solo estimula el compromiso de los agentes estatales (y otros actores no estatales), sino que también aumenta la capacidad de respuesta y de gobierno para alcanzar objetivos propuestos de antemano.

### Notas

(1) Ver <http://matrizods.tucuman.gov.ar> para más información.

(2) Al respecto, desde 2005 la SGEPyP junto al Instituto Provincial de Administración Pública de Tucumán (IPAP) implementaron el "Programa de Jóvenes Profesionales" que buscaba identificar graduados con alto potencial, formarlos y capacitarlos en la asimilación de competencias profesionales para disparar y liderar procesos de cambios en la cultura administrativa y constituir una reserva de recursos humanos habilitados para ocupar posiciones expectables en el ámbito de la administración pública provincial. El riguroso proceso de selección que contemplaba el programa (oposición, antecedentes y evaluación de las motivaciones para ingresar al programa) permitió reunir una masa crítica disponible para la formación de *staffs* de jóvenes que se capacitaron a lo largo de todo un año en el contexto del instituto.

(3) La Cooperación Técnica no Reembolsable AR-1103 "Fortalecimiento de la Gestión por Resultados en Tucumán" fue coordinada por la SGEPyP

como punto focal de dicha asistencia. Entre 2012 y 2013, otras cinco provincias también fueron beneficiadas para realizar acciones similares.

(4) "Manual de metodología y marco conceptual de la planificación estratégica"; "Manual de planificación operativa"; "Manual de evaluación"; y "Manual de buenas prácticas en sistemas de información, monitoreo y evaluación": disponibles en <http://www.led.tucuman.gov.ar/articulo/57/documentos.html>.

(5) La ciudad capital de la Provincia de Tucumán (San Miguel de Tucumán) es cuna de la declaración de la independencia nacional de 1816.

## Bibliografía

- Abrams, P.; Gupta, A.; y Mitchell, T. (2015), *Antropología del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Acuña, C. y Repetto, F. (2009), "Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina", en *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*, V. Garza Cantú y F. Mariñez (coords.), México, Miguel Ángel Porrúa; Escola Galega de Administración Pública; Centre d'Études et de Recherche Amérique Latine-Europe, pp. 97-143.
- Alexander, Ernest (1995), *How Organizations Act Together: Interorganizational Coordination in Theory and Practice*, London, Routledge.
- Bouckaert, G.; Peters, B. G.; y Verhoest, K. (2010a), "Coordination: What Is It and Why Should We Have It?", en *The Coordination of Public Sector Organizations*, G. Bouckaert, B. G. Peters and K. Verhoest (eds.), New York, Palgrave Macmillan, pp. 13-33.
- \_\_\_\_\_ (eds.) (2010b), *The Coordination of Public Sector Organizations*, New York, Palgrave Macmillan.
- Cao, H. (2018), *Política, Estado y administración pública en las provincias argentinas*, Buenos Aires, Prometeo. v. 2.
- Cejudo, G. M. y Michel, C. L. (2016), "Coherencia y políticas públicas: metas, instrumentos y poblaciones objetivo", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 25 N° 1, pp. 3-31.
- \_\_\_\_\_ (2017), "Addressing Fragmented Government Action: Coordination, Coherence, and Integration", en *Policy Sciences*, Vol. 50 N° 4, pp. 745-767.
- Chang, H. J. (2010), "How to 'Do' a Developmental State: Political, Organisational and Human Resource Requirements for the Developmental State", en *Constructing a Democratic Developmental State in South Africa: Potentials and Challenges*, Cape Town, HSRC Press, pp. 82-96.
- Chibber, V. (2002), "Bureaucratic Rationality and the Developmental State", en *American Journal of Sociology*, Vol. 107 N° 4, pp. 951-988, <https://doi.org/10.1086/341010>.

- Chimhowu, A. O.; Hulme, D.; y Munro, L. T. (2019), "The 'New' National Development Planning and Global Development Goals: Processes and Partnerships", en *World Development*, N° 120, pp. 76-89.
- Christensen, T. y Laegreid, P. (2005), "El Estado fragmentado: los retos de combinar eficiencia, normas institucionales y democracia", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 14 N° 3, pp. 557-598.
- \_\_\_\_\_ (2007), "Reformas post nueva gestión pública: tendencias empíricas y retos académicos", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26 N° 2, pp. 539-564.
- Cuervo, L. y Délano, M. del P. (eds.) (2019), "Planificación multiescalar, regional y local. Volumen I", Santiago, CEPAL (Serie Seminarios y Conferencias; N° 91).
- De Mattos, C. (1979), "Planes versus planificación en la experiencia latinoamericana", en *Revista de la CEPAL*, N° 8, pp. 79-96.
- \_\_\_\_\_ (1987), "Estado, procesos de decisión y planificación en América Latina", en *Revista de la CEPAL*, N° 31, pp. 119-137.
- Du Gay, P. (2012), *En elogio de la burocracia: Weber, organización, ética*, Madrid, Siglo XXI.
- Faletto, E. (2014), "La especificidad del Estado en América Latina", en *Revista Estudios*, N° 31, pp. 205-236.
- 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, BID.
- Guerrero, O. (2004), *La nueva gestión pública: neoliberalismo en administración pública*, México, Fontamara.
- Gulick, L. (1937), "Notes on the Theory of Organization", en *Papers on the Science of Administration*, L. Gulick y L. Urwick (eds.), New York, Institute of Public Administration, pp. 1-47.
- Hammond, T. (1990), "In Defence Of Luther Gulick's 'Notes on the Theory of Organization'", en *Public Administration*, Vol. 68 N° 2, pp. 143-173, <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.1990.tb00752.x>.
- Hood, C. y Dixon, R. (2015), "What We Have to Show for 30 Years of New Public Management: Higher Costs, More Complaints", en *Governance*, Vol. 28 N° 3, pp. 265-267.
- Jennings, E. y Krane, D. (1994), "Coordination and Welfare Reform: the Quest for the Philosopher's Stone", en *Public Administration Review*, Vol. 54 N° 4, pp. 341-348, <https://doi.org/10.2307/977381>.
- Jessop, B. (2014), "El Estado y el poder", en *Utopía y Praxis Latinoamericana*, Vol. 19 N° 66, pp. 19-35.
- Kaufmann, J.; Sanginés, M.; y Moreno, M. G. (eds.) (2015), *Construyendo gobiernos efectivos: logros y retos de la gestión pública para resultados en América Latina y el Caribe*, Washington, BID.

- Laegreid, P. y Rykkja, L. H. (2015), "Organizing for 'Wicked Problems'. Analyzing Coordination Arrangements in Two Policy Areas: Internal Security and the Welfare Administration", en *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 28 N° 6, pp. 475-493.
- Lira, L. (2006), *Revalorización de la planificación del desarrollo*, Santiago, CEPAL.
- Martínez Nogueira, R. (2010), "La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias", en *Los desafíos de la coordinación y la integralidad para las políticas y la gestión pública en América Latina*, Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros. Proyecto de Modernización del Estado, pp. 13-46.
- Matus, Carlos (2007), *Los tres cinturones del gobierno*, San Justo, Universidad Nacional de La Matanza.
- Mayne, Q.; De Jong, J.; y Fernández-Monge, F. (2019), "State Capabilities for Problem-Oriented Governance", en *Perspectives on Public Management and Governance*, Vol. 3 N° 1, pp. 33-44.
- Mazzucato, M. y Kattel, R. (2020), "COVID-19 and Public-Sector Capacity", en *Oxford Review of Economic Policy*, Vol. 36 N° 1, pp. 1-14.
- ODS Argentina (2019), *Informe ODS Provincias 2019: proceso de adaptación*, Buenos Aires, Presidencia de la Nación. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. ODS Argentina.
- Painter, M. (1981), "Central Agencies and the Coordination Principle", en *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 40 N° 4, pp. 265-280.
- Peters, B. G. (1998), "Managing Horizontal Government: the Politics of Co-ordination", en *Public Administration*, Vol. 76 N° 2, pp. 295-311.
- \_\_\_\_\_ (2017), "What Is So Wicked about Wicked Problems? A Conceptual Analysis and a Research Program", en *Policy and Society*, Vol. 36 N° 3, pp. 385-396.
- \_\_\_\_\_ (2018), "The Challenge of Policy Coordination", en *Policy Design and Practice*, Vol. 1 N° 1, pp. 1-11, <https://doi.org/10.1080/25741292.2018.1437946>.
- Peters, B. G. y Savoie, D. J. (1996), "Managing Incoherence: the Coordination and Empowerment Conundrum", en *Public Administration Review*, Vol. 56 N° 3, pp. 281-290.
- Pollitt, C. y Bouckaert, G. (2011), *Public Management Reform. A Comparative Analysis: New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, Oxford, Oxford University Press.

- Pomares, J.; Lardone, M.; Rubio, J.; y Gasparín, J. (2012), "La gestión pública provincial en cinco provincias argentinas: diagnóstico y recomendaciones", Buenos Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento; BID. Programa para la Implementación del Pilar Externo del Plan de Acción a Mediano Plazo para la Efectividad en el Desarrollo (Documento de Trabajo; N° 98).
- Sanyal, B. (2005), "Planning as Anticipation of Resistance", en *Planning Theory*, Vol. 4 N° 3, pp. 225-245.
- SEGPYP (2007), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo económico y social 2007-2016*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, [http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180910\\_120000\\_1.LEDES 2007-2016.PDF](http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20180910_120000_1.LEDES 2007-2016.PDF).
- \_\_\_\_\_ (2010), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Tucumán 2016-2020*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, [http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20181001\\_113121\\_2.LED\\_2010.pdf](http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20181001_113121_2.LED_2010.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2018), *Lineamientos estratégicos para el desarrollo de Tucumán 2030*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, [http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190204\\_141639\\_Lineamientos\\_estrategicos\\_para\\_el\\_Desarrollo\\_de\\_TucumyAn\\_2030.pdf](http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190204_141639_Lineamientos_estrategicos_para_el_Desarrollo_de_TucumyAn_2030.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2019), *Investigación. Informe de actualización: Matriz Estratégica*, Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, [http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190527\\_201923\\_Investigaciones\\_por\\_ODS.pdf](http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20190527_201923_Investigaciones_por_ODS.pdf).
- \_\_\_\_\_ (2020), *Plan de Obras Públicas de la Provincia de Tucumán 2030: actualización año 2020*, Tucumán, Gobierno de Tucumán, Gobierno de Tucumán. Secretaría de Estado de Gestión Pública y Planeamiento, [http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20200907\\_170136\\_Plan\\_de\\_Obras\\_de\\_la\\_provincia\\_de\\_TucumyAn.pdf](http://led.tucuman.gov.ar/files/files/pdf/20200907_170136_Plan_de_Obras_de_la_provincia_de_TucumyAn.pdf).
- Sotelo, A. J. (2013), "Planificación, desarrollo y capacidad política: desafíos de América Latina en el siglo XXI", en *Estado y Políticas Públicas*, N° 1, pp. 47-63.
- Spink, P. (1999), "Possibilities and Political Imperatives: Seventy Years of Administrative Reform in Latin America", en *Reforming the State: Managerial Public Administration in Latin America*, C. Bresser Pereira y P. Spink (eds.), Boulder, Lynne Rienner Publishers, pp. 91-114.

Thwaites Rey, M. y Ouviaña, H. (2019), "El ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina: auge y fractura", en *Estados en disputa: auge y fractura del ciclo de impugnación al neoliberalismo en América Latina*, H. Ouviaña y M. Thwaites Rey (eds.), Buenos Aires, El Colectivo, pp. 17-64.

Verhoest, K. y Bouckaert, G. (2005), "Machinery of Government and Policy Capacity: the Effects of Specialization and Coordination", en *Challenges to State Policy Capacity: Global Trends and Comparative Perspectives*, M. Painter y J. Pierre (eds.), New York, Palgrave Macmillan, pp. 92-111.

# **Factores de riesgo de corrupción y su efecto en la Carretera Interoceánica en Perú**

**Álvaro Mejía,  
André Uribe,  
Fabrizzio Florentino,  
Rafael Vásquez,  
Julio Moscoso y  
Juan Acosta**

### **Álvaro Mejía**

Es egresado de la carrera de Administración y Negocios Internacionales por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Miembro del Grupo de Investigación de Negocios Internacionales en la línea de investigación de Bloques Regionales y Acuerdos de Cooperación. Miembro fundador del Comité Editorial del Anuario de Integración y Comercio Internacional. Ha participado en el programa Shanghai Summer School de la Shanghai International Studies University. Sus intereses de investigación se centran en el desarrollo socioeconómico sudamericano, la capacidad de los privados para contribuir a este y las relaciones comerciales Asia-Pacífico, especialmente Perú-China.

### **André Uribe**

Bachiller de Administración y Negocios Internacionales en la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC), egresado en 2019 como parte del décimo superior y miembro del Grupo Excelencia Académica. Profesional con experiencia en logística de abastecimiento, inició sus labores en septiembre de 2018 en Zubieta and Partners, una empresa textil de exportación. Trabajó en Biddle Inc, una empresa de servicios a la industria minera y petrolera; en la Minera Shouxin Perú, una compañía exportadora de cobre; y en Josfel Iluminación, fábrica y comercializadora de luminarias. Actualmente se desempeña como asistente de aprendizaje a distancia para la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas, en la facultad de Negocios. También forma parte del Grupo de Investigación de Negocios Internacionales de la misma universidad.

### **Fabrizio Florentino**

Es egresado de la carrera de Administración y Negocios Internacionales por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y miembro del Grupo de Investigación de Negocios Internacionales en la línea de investigación de Bloques Regionales y Acuerdos de Cooperación. Sus intereses de investigación se centran en el análisis institucional del gobierno, el impacto de las asociaciones público-privadas en el marco del comercio exterior del gobierno peruano. Asimismo, investiga las deficiencias de tratados de libre comercio para el planteamiento de mejores políticas dentro de nuevos tratados.



### **Rafael Vásquez**

Es bachiller en Administración y Negocios Internacionales por la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC) y miembro del Grupo de Investigación de Negocios Internacionales, participando en elaboración de artículos de investigación en estudios de corrupción y el ámbito logístico, en la línea de investigación de Cadenas Globales de Valor. Es practicante profesional en Administración y Servicios Generales en Engie Perú. Tiene experiencia en el Sector de Energía Eléctrica y Público y en el desarrollo de planes de mejora académicos. Posee estudios complementarios en metodologías ágiles y contrataciones.

### **Julio Moscoso**

Profesor ordinario asociado de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Candidato a doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid, en la mención de Globalización, Procesos de Integración y Cooperación Internacional. Cuenta con un máster en Derecho, Economía y Gestión, mención "Política y Acción Pública" por la Université de Lille (Francia) y una especialización en State Reform and Electronic Government por la University of Maryland - College Park (Estados Unidos). Es magíster en Gestión Pública por la Universidad ESAN, con una especialización en Gestión por Procesos y Sistemas de Calidad. Abogado especializado en Derecho de Comercio Internacional y Contratos. Fue asesor legal de la Dirección General de Promoción de la Salud del Ministerio de Salud del Perú. Fue profesor universitario de la Facultad de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (UNMSM). Profesor investigador de la línea de Bloques Regionales y Acuerdos de Cooperación. Profesor a tiempo completo de la carrera de Administración y Negocios Internacionales de la UPC. Actualmente dirige el Grupo de Investigación de Negocios Internacionales de la UPC.

### **Juan Acosta**

Profesor a tiempo completo de la Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas (UPC). Doctor en Administración de Empresas por ESEADE (Argentina), MBA por la Escuela de Administración de Empresas EAE (España). Licenciado en Administración y

Negocios Internacionales por la UPC, en el décimo superior de su promoción. Auditor líder en normas ISO 9001 y BASC, logrando una certificación en sistemas de gestión de calidad. Es, además, especialista en logística internacional, aduanas e inteligencia comercial. Docente universitario de UPC desde hace más de 10 años y cofundador del Grupo de Investigación de Administración y Negocios Internacionales de la UPC.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: mejjaibrg@gmail.com, alvaro.mmm@outlook.com

u201517303@upc.edu.pe

florentinoibrg@gmail.com

rafael.vasquez.tong@gmail.com, u201510398@upc.edu.pe

julio.moscoso@upc.pe

juan.acosta@upc.edu.pe

## **Factores de riesgo de corrupción y su efecto en la Carretera Interoceánica en Perú**

*El objetivo de la investigación es analizar la relación existente entre desempeño y ejercicio de la corrupción en la construcción de la Carretera Interoceánica Sur, Tramos II y III, que conecta Perú con Brasil. Como metodología se utiliza la revisión bibliográfica y el estudio de caso. En la literatura seleccionada se hace énfasis en la relación de los factores de riesgo en los megaproyectos de infraestructura y las características genéricas que definen los actos de corrupción. Por otro lado, el estudio de caso utiliza los criterios de fracaso de Mellow para el desarrollo de megaproyectos de construcción. Asimismo, se examina si las exportaciones por la carretera contribuyen significativamente al comercio entre Perú y Brasil. Los resultados sugieren que tanto el proyecto como el contexto mostraron múltiples factores de riesgo durante el diseño, concepción y ejecución, relacionados con el fracaso del proyecto en el criterio de sobrecostos. Mientras tanto, el aumento del tráfico de exportación por la carretera no ha sido significativo y probablemente haya sido causado por factores externos que limitan el éxito del megaproyecto.*

**Palabras clave:** Corrupción Administrativa; Riesgo; Administración de Proyectos; Evaluación de Proyectos; Integración Regional; Infraestructura del Transporte; Carreteras; Estudio de Casos; Perú

### **Corruption Risk Factors and Their Effect on the Interoceanic Highway in Peru**

*This study aims to analyze the relationship between performance and the exercise of corruption in the construction of the Southern Interoceanic, Sections II and III, which connects Peru with Brazil. The methodology used includes a bibliographic review and a case study. The selected literature emphasizes the relationship between risk factors in infrastructure megaprojects and the generic characteristics that define acts of corruption. On the other hand, the case study uses Mellow's failure criteria for the development of construction megaprojects. It also examines whether exports along the highway contribute significantly to trade between Peru and Brazil. The results suggest that both the project and the context showed multiple risk factors during design, conception and execution, related to project failure in the cost overrun criteria. Meanwhile, the increase in export traffic on the highway has not been significant and is likely to have been caused by external factors that limit the success of the megaproject.*

Recibido: 20-03-2021 y 16-10-2021 (segunda versión). Aceptado: 19-10-2021.

**Key words:** Administrative Corruption; Risk; Projects Administration; Projects Evaluation; Regional Integration; Transport Infrastructure; Roads; Case Analysis; Peru

### **Introducción**

Desde fines del siglo pasado la política pública a nivel mundial puso su énfasis en la promoción del libre comercio (Fukuyama, 2005) y la búsqueda de la competitividad. Sin embargo, distintos actores públicos y privados emplearon sus relaciones como una alternativa anticompetitiva, vulnerando el estado de derecho y afectando el desarrollo social (Quiroz, 2013; Brown, 2017). Así, mientras los Estados fomentaron el comercio y la inversión pública para mejorar la calidad de vida, los actos de corrupción han menoscabado la creación de valor para el público. Sus efectos tienen un amplio efecto que va desde la inversión en educación (Mauro, 1998, citado por Locatelli, Mariani, Sainati y Greco, 2017) hasta la provisión de infraestructura de mala calidad (Kenny, 2009b). Sin embargo, existen quienes consideran que la corrupción es solo otra forma de competencia (Burguet y Che, 2004).

El sector de construcción es crítico para el desarrollo económico, pero no ha podido alejarse del fenómeno de la corrupción. Por un lado, la inversión en la industria de la construcción contribuye fuertemente al desarrollo económico al facilitar las actividades que lo generan mediante la provisión de la infraestructura necesaria (Nordin, Takim y Nawawi, 2011). Sin embargo, la construcción se mantiene como la industria más corrupta (Hardoon y Heinrich, 2011) y las licitaciones públicas que se dan dentro de ella son las más propensas a estar involucradas en actos de corrupción (Søreide, 2002). En este sentido, las licitaciones estatales para la construcción de infraestructura son una combinación del alto riesgo.

En Perú la corrupción y las contrataciones públicas y privadas convergen constantemente. Según Quiroz (2013) la corrupción es culpable de pérdidas equivalentes al 40% o 50% de las posibilidades de desarrollo del país. Sobre esta preocupante observación y su implicancia sobre cómo se desarrollan los proyectos de infraestructura en el contexto peruano, el propósito de esta investigación cualitativa es conocer la manera en que la corrupción impacta en las contrataciones de infraestructura del Perú mediante el estudio del proyecto Corredor Interoceánico IIRSA Sur (Carretera Interoceánica o IIRSA Sur), en sus tramos II y III. Además, se usará el término "contexto

de corrupción" (*corrupt project context*) en referencia a un ambiente donde la corrupción es endémica (Locatelli ...[et al], 2017).

Se establecieron dos objetivos. El objetivo 1 (O1) es determinar y clasificar las características de los proyectos de infraestructura y de los contextos de corrupción. La hipótesis correspondiente (H1) afirma que el proyecto carretera interoceánica y su contexto directo de corrupción poseían características que aumentaron su vulnerabilidad a la corrupción. El objetivo 2 (O2) es evaluar el impacto de la presunta corrupción en la construcción de los tramos II y III de la carretera interoceánica. Se propone como segunda hipótesis (H2) que la corrupción ha tenido un impacto negativo en el desempeño del proyecto.

### **1. Marco Teórico**

La literatura sobre la corrupción reúne diferentes aclaraciones, perspectivas y teorías con base en las cuales se ha desarrollado este marco teórico. Se comienza con una definición sobre la corrupción. Luego se presenta un concepto de megaproyecto y se muestran las características que pueden hacer que estos sean más susceptibles a la corrupción. Posteriormente se precisa el término contexto de corrupción y se proponen factores que incrementan la posibilidad de corrupción en un megaproyecto. Después se exponen las dos posturas contrarias sobre los efectos de la corrupción, una forma de relacionarlas y una forma de evaluar dichas consecuencias en los megaproyectos.

#### ***Acerca de la corrupción***

En primer lugar, resulta adecuado especificar a qué se hace referencia al hablar de "corrupción". Una de las definiciones más aceptadas (Stansbury, 2005; Méon y Sekkat, 2005; Locatelli ...[et al], 2017; Bildfell, 2018), es "el abuso del poder para beneficio propio" (Transparency International, 2009: 14). Sin embargo, se considera más adecuada la definición de Ajagun, citado por Brown (2017), pues añade una dimensión organizacional. Ajagun establece que la corrupción deviene de cualquier acción o comisión promulgada por algún integrante de una organización (pública o privada) que vulnere todo tipo de reglas, regulaciones, normas, ética, etc., y cuyo propósito satisface una finalidad egoísta del sujeto en cuestión. Entonces, la corrupción aprovecha indebidamente el poder para la obtención de un beneficio particular, trascendiendo no solo el ámbito

**Si se produce corrupción en la adjudicación, el proyecto tenderá a aumentar los costos y a reducir la calidad de la obra cuando esta se construya. Si este mal se da en la ejecución, puede engendrar sobrecostos, demoras o reducciones en la calidad. Y si sucede en la operación y mantenimiento puede producir sobrecostos adicionales a largo plazo.**

económico, sino también el ámbito particular o privado en el marco de cualquier organización.

Existen dos concepciones contrarias sobre los efectos de la corrupción en una sociedad, propuestas por Méon y Sekkat (2005). Por un lado, la hipótesis *"grease the wheels"* o "engrasar las ruedas" se refiere a que en ciertos contextos la corrupción puede acelerar los trámites burocráticos, contrapesar una burocracia defectuosa o las malas políticas públicas, y elevar la calidad de los servidores públicos. Aidt (2003) versa sobre la corrupción eficiente, que indica que la corrupción genera eficiencia de la asignación de recursos al permitir eludir las normas o procedimientos arbitrarios establecidos por un gobierno. Después de todo, la corrupción es solo otra forma de competencia en la que los más eficientes son más capaces de hacer mayores ofrecimientos (Burguet y Che, 2004), lo que puede resultar en un aceleramiento de los procesos burocráticos y una mejor gestión de los recursos del gobierno, tal que los servicios se prestan de manera más eficiente de lo habitual (Aidt, 2003).

En contraposición, la hipótesis de *"sand the wheels"* o "lijar las ruedas" sostiene que la corrupción causa ineficiencias, pues los servidores públicos se ven incentivados a crear nuevas trabas para acceder a los servicios con el fin de extraer un beneficio económico, lo que a su vez ralentiza nuevamente los procesos que la corrupción supuestamente acelera (Méon y Sekkat, 2005). Al respecto, la mayor parte de la literatura sobre infraestructura y licitaciones sostiene su impacto negativo. Por ejemplo, Søreide (2002) indica que la corrupción menoscaba los procesos de contratación porque hace que el objetivo de los involucrados sea la búsqueda de los mejores beneficios individuales en vez de la oferta más competitiva. El resultado, a nivel de los proyectos víctimas de corrupción, suele ser infraestructura de mala calidad o con mal mantenimiento, limitada seguridad ocupacional y bajos retornos de la inversión (Kenny, 2009b), aunque esto está sujeto a la fase del proyecto en la que se desarrolló la corrupción. Según Stansbury (2005) la corrupción en el planeamiento y el diseño tenderá a producir proyectos innecesarios, muy caros o "sobre diseñados". Si se produce corrupción en la adjudicación, el proyecto tenderá a aumentar los costos y a reducir la calidad de la obra cuando esta se construya. Si este mal se da en la ejecución, puede engendrar sobrecostos, demoras o reducciones en la calidad. Y si sucede en la operación y mantenimiento puede producir sobrecostos adicionales a largo plazo.

Ante esas dos posturas contradictorias tal vez lo correcto sea establecer en qué condiciones las consecuencias de la corrupción serán negativas o positivas. Una alternativa, propuesta por Burget y Che (2004), considera un modelo matemático que revela que los efectos de la corrupción en una licitación varían de acuerdo con el poder de manipulación con el que cuente el agente que se está sobornando. Los resultados indican que, si su poder es bajo y existe una ventaja considerable entre las alternativas, los resultados serán beneficiosos pues se elegirá la propuesta más eficiente. No obstante, mientras mayor sea el nivel de manipulación de la autoridad en cuestión y más similares sean las ofertas, peores serán los resultados.

### ***Acerca de los megaproyectos***

En segundo lugar, es preciso definir que es un megaproyecto. Se trata de grandes proyectos de inversión a largo plazo, únicos o innovadores, con alta complejidad y cuya ejecución es indivisible (Locatelli ...[et al], 2017). En cuanto a su costo, Merrow (2012a) propone un límite de mil millones de dólares para que un proyecto que busca generar un retorno se considere megaproyecto, aunque reconoce que es una medida arbitraria. Aunque la distinción dejaría fuera a los proyectos estatales convencionales, la posibilidad de estructurarlos como una asociación público-privada (APP) podría introducir este elemento y volverlo elegible para la definición propuesta.

No todos los proyectos de infraestructura son víctimas de corrupción en la misma magnitud. Consecuentemente, deben existir características específicas que aumenten la vulnerabilidad de algunos proyectos de infraestructura en especial. Al respecto, Stansbury (2005) ha brindado la propuesta inicial sobre los rasgos que hacen más probable la incidencia de corrupción en la infraestructura. El autor explica 13 factores que caracterizan a los proyectos y los hacen más susceptibles a la corrupción, como el tamaño, la unicidad, el involucramiento gubernamental, el número de lazos contractuales, el número de fases, la complejidad, que el trabajo se oculte, la cultura del secreto, los intereses nacionales atrincherados, que no gobierne ninguna organización, la falta de debida diligencia y el costo de la integridad. Entre ellos se resalta la importancia del tamaño como principal medida. Posteriormente, Locatelli ...[et al] (2017) refinaron en 11 rasgos y los presentaron en un caso aplicado de manera similar al presente artículo.

Las vulnerabilidades específicas de las asociaciones público-privadas fueron analizadas por Bildfell (2018). Al definir las APP, el autor describe una serie de características que están relacionadas

directamente con lo postulado por Stansbury (2005). Adicionalmente, el autor indica que los riesgos específicos de las APP incluyen lo siguiente: la introducción de gobernanza alterada al proyecto en cuanto a la supervisión y diseño del proyecto, y la duración de los contratos que se extiende a la operación del proyecto e incrementa el atractivo de la concesión, permitiendo a los corruptos modificar el proyecto, renegociar contratos a puertas cerradas, etc. Luego, Bildfell discute tres formas en las APP que reducen el riesgo de corrupción:

- Enfoque en resultados a largo plazo: dado que el privado opera y da mantenimiento al proyecto, se reducen los incentivos para reducir la calidad de la infraestructura de la que son responsables.
- Eliminación de problemas agente-principal: existen múltiples agentes con altas tasas de rotación, de tal forma que se previene la proliferación de relaciones corruptas.
- Escrutinio y transparencia mejorados: involucramiento de múltiples *stakeholders* con capacidad de descubrir y avizorar problemas, y que pueden llevar a cabo la *due diligence* en el proyecto.

Estos factores fueron enmarcados dentro de las características de Stansbury y Locatelli... [et al]. Sin embargo, se decidió reducir los rasgos a aquellos que constituyen características directas del proyecto, lo que ha resultado en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Características y factores que incrementan la probabilidad de corrupción en proyectos de infraestructura**

Factor	Descripción
Tamaño y costo	Por un lado, se hace más fácil encubrir los gastos de corrupción. Por otro, las grandes inversiones “atrapan” a los participantes y permiten que otros involucrados utilicen su impacto en el proyecto para extorsionarlos.
Duración	Un contrato a largo plazo es más atractivo que uno más corto. Además, el compromiso y las prácticas éticas tienden a menguar con el paso del tiempo.
Unicidad	El <i>benchmarking</i> se vuelve difícil y es más fácil excusar los sobrecostos.
Número de fases	La supervisión se complica. Se requieren certificadores especializados que aumentan las probabilidades de corrupción.
Número de lazos contractuales	Cada contrato implica una licitación en la que puede ocurrir corrupción. Además, las relaciones y responsabilidades se complican mientras se añaden más involucrados.



**Tabla 1 (continuación)**  
**Características y factores que incrementan la probabilidad de corrupción en proyectos de infraestructura**

Factor	Descripción
No gobierna una sola organización	Múltiples códigos de ética, asociaciones y niveles de responsabilidad convergen en el proyecto. Nadie asume la responsabilidad general.
Presiones de desempeño	El sector público y privado tienen incentivos para sobrestimar los beneficios y el atractivo del proyecto, y subestimar sus costos. Se genera una mala representación del éxito o viabilidad del proyecto.
Involucramiento gubernamental	Se requieren múltiples interacciones con funcionarios públicos que facilitan la ocurrencia de corrupción.
Cercanía de los involucrados	Existe la posibilidad de colusión y favoritismo entre los involucrados, sobre todo por las tendencias oligopólicas del sector.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Stansbury (2005) y Bildfell (2008).

### ***Acerca del contexto de corrupción***

En tercer lugar, el “contexto de corrupción” es un concepto que permite atribuir la corrupción a un contexto nacional en vez de a actos específicos. La mayoría de las definiciones limitan la corrupción a instancias específicas de abuso de poder. No obstante, tal como indican Locatelli ...[et al] (2017), la corrupción es un fenómeno institucional y social que debe atribuirse pragmáticamente a un sistema socioeconómico. Con el fin de proporcionar una unidad tangible para dicho contexto, los autores proponen que la corrupción está institucionalizada a nivel de país, debido a la estabilidad y uniformidad de sus reglas, valores culturales y creencias compartidas. En este sentido, Locatelli ...[et al] (2017) consideran que los índices de corrupción de un país revelan qué tan endémicamente corrupto es el mismo de forma que se conforme un contexto de corrupción, especialmente para los megaproyectos.

Kenny (2009a) postula argumentos que contradicen la idea de que la corrupción pueda estar institucionalizada a nivel de país. Sus hallazgos sobre la encuesta BEEPS indican que las prácticas de corrupción pueden variar significativamente por subsector o ubicación dentro de un país. Además, en las licitaciones públicas de infraestructura, el cliente, sus normas y guías suelen ser las mismas.

Y, adicionalmente, la información disponible hace difícil el análisis local de la corrupción. Por lo tanto, por motivos pragmáticos se considerará su homogeneidad dentro de un país.

Como se mencionó con anterioridad, no todos los proyectos sufren de corrupción en el mismo nivel y esto se puede deber al contexto en el que se desarrollan. Bildfell (2018) concluye que las APP no son necesariamente más o menos vulnerables a la corrupción, sino que depende del contexto en el que se encuentra el proyecto. De igual manera, muchas de las características que Locatelli ...[et al] (2017), Stansbury (2005), y Bildfell (2018) otorgaron a los proyectos están sujetas directamente al contexto nacional y de los sistemas de licitación en los que se ejecutan las licitaciones. Por ello, algunos de sus factores resultan más adecuados como rasgos del contexto de corrupción. En ese sentido, un contexto de corrupción consta de un ambiente nacional donde la corrupción es endémica y se manifiestan en las características que se observan en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Características y factores que incrementan las posibilidades de corrupción en proyectos de infraestructura**

Factor	Descripción
<b>Proyectos poco frecuentes</b>	Si la demanda de proyectos es baja, cada licitación se vuelve crítica e incentiva a métodos ilegales para asegurar su obtención.
<b>Condiciones oligopólicas</b>	Las posiciones de las empresas locales están cementadas por la corrupción, sobre todo cuando más concentrada está la industria.
<b>Intereses nacionales</b>	Las firmas locales suelen ser favorecidas en las licitaciones por tratarse de "intereses nacionales". Asimismo, el ingreso para una firma extranjera puede ser difícil a menos que se paguen sobornos.
<b>Poca transparencia</b>	Los detalles de los contratos y sus renegociaciones se mantienen secretos por motivos como el secreto comercial de los privados.
<b>Cambios a los procedimientos</b>	No seguir los procesos establecidos para las licitaciones, aún con justificaciones legítimas, suele ser una fuente de corrupción, pues aumenta el poder discrecional de los involucrados.
<b>Costo de la integridad</b>	La corrupción puede llegar a aceptarse como la norma. De tal manera, actuar con integridad se vuelve costoso y aumenta el riesgo de perder ante un competidor inescrupuloso.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Stansbury (2005) y Bildfell (2018).

**Los megaproyectos regularmente exceden sus presupuestos, sus cronogramas o no generan los resultados esperados.**

***Evaluación de megaproyectos en contextos de corrupción***

La forma práctica de evaluar un megaproyecto en contextos de corrupción que se usará en este artículo fue propuesta por Locatelli ...[et al] (2017). Dicho modelo se basa en los límites para el éxito de Merrow (2012b), quien sostiene que los megaproyectos tienden a tener pobres desempeños. Es decir, los megaproyectos regularmente exceden sus presupuestos, sus cronogramas o no generan los resultados esperados. Entonces, no cumplir con esas condiciones no es suficiente para que un proyecto de gran escala sea considerado como no competitivo. Por lo tanto, se introdujo una delimitación que indica hasta qué nivel un proyecto puede ser ineficiente sin que se sospeche de otra causa, más allá de que se trate de un megaproyecto. Locatelli ...[et al], luego introducen el concepto de contexto de corrupción en esta evaluación, de tal forma que se puede presumir que un exceso en uno de los parámetros puede ser un indicio y un efecto de corrupción. Así, es posible evaluar los efectos de la corrupción en un proyecto.

**Tabla 3**  
**Límites y parámetros para la evaluación de megaproyectos**

Tipo de Resultado	Límite para Fracaso
Sobrecostos	> 25%
Competitividad de costos	> 25%
Demoras en cronogramas de ejecución	> 25%
Competitividad de tiempo	> 50%
Productividad versus plan	Producción significativamente reducida hasta el segundo año.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Merrow (2012b).

***El caso de la Carretera Interoceánica Sur***

La carretera se ha abortado por dos lentes de análisis. Por un lado, están las investigaciones centradas en la corrupción. Pari (2016) y Bartra, Morales, Beteta, Violeta, Mulder y García (2016) emitieron diversas conclusiones respecto al proyecto de la Carretera Interoceánica Sur tramos II, III y IV en los que se intenta determinar el funcionamiento y responsabilidad penal de las redes de corrupción que se desarrollaron. Las investigaciones revelan el aumento del

presupuesto inicial conjunto de 902 a 2,002 millones de dólares americanos por las adendas realizadas y las irregularidades en su desarrollo. No obstante, los gastos y sus respectivos desembolsos adicionales no autorizados se registraron debidamente con los mecanismos establecidos para estos fines. Los sobrecostos no comprendidos inicialmente y los gastos que se ejecutaron sin autorización demuestran las falencias en la supervisión del proyecto en cuestión.

Por otro lado, el otro grupo de investigaciones sobre la carretera se centra en sus impactos económicos y sociales. En primer lugar, "Beneficios económicos de la Carretera Interoceánica" (Bonifaz y Urrunaga, 2008) detalla cuantitativamente diversos indicadores económicos que apoyan la construcción de la carretera. Los beneficios se dividen en "directos (disminución de costos operativos vehiculares y ahorro de tiempo para los pasajeros) e indirectos (aumento de la oferta productiva potencial)" (Bonifaz y Urrunaga, 2008: 137). Se enfatiza en la necesidad de considerar los impactos indirectos, aunque su evaluación resulta más compleja. Cabe destacar que el estudio fue financiado por el consorcio Interoceánica Sur.

En segundo lugar, en "Efecto de la Carretera Interoceánica en el comercio internacional de Perú y Brasil", Barrientos (2012) reflexiona sobre la influencia que la carretera puede tener como proceso de integración económica. Para ello Barrientos emplea entrevistas a expertos que explican que los efectos de la carretera se centran en la reducción de costos de transporte y el acercamiento de las zonas atravesadas por la carretera a la oferta exportadora y los mercados internacionales. Además, hace énfasis en que el Estado peruano debe fomentar el involucramiento privado para que la carretera sea de utilidad. En específico, se debe promover y facilitar el comercio con Brasil para que las empresas puedan desarrollar sus actividades más eficientemente. Además, se debe apoyar a los exportadores agrícolas e incentivar la inversión privada para que la carretera sea de utilidad.

En tercer lugar, Chávez Hernández (2019) presenta una tesis en la que identifica los factores que limitan el uso de la carretera interoceánica en el intercambio comercial de Perú, Brasil y Bolivia a través de entrevistas a expertos del sector privado y público. La autora concluye que los limitantes al uso de la vía no constan de la calidad de la infraestructura o su costo, sino que se trata de la

falta de servicios conexos en la carretera, la tríada infraestructura-transporte-logística y el rol del Estado. Entre los hallazgos se destaca que (i) Brasil haya invertido fuertes cantidades de gasto público en su red de hidrovías, ya que actúan como una alternativa a la interoceánica. Asimismo, que (ii) el ingreso de transportistas peruanos es limitado por los trámites y burocracia brasileña, lo que se suma a la actitud proteccionista de Brasil; y, que (iii) la oferta brasileña a través de la carretera no sea suficiente, por lo que los exportadores peruanos suelen tener que pagar falsos fletes por el uso del transporte. Es decir, el atractivo y utilización de la IIRSA Sur han sido mermadas por las condiciones que la rodean, pues estas impiden que la vía sea la opción de transporte más eficiente y económica.

## 2. Metodología e hipótesis

El estudio cuenta con dos hipótesis principales. La primera (H1) propone que el proyecto de los Tramos II y III de la Carretera Interoceánica Sur dispone de características que han favorecido la ocurrencia de la corrupción en el contexto de corrupción peruano. Para verificar la H1, se analizarán los índices de percepción de corrupción en el país y se consultarán revisiones históricas para establecer si este flagelo se puede considerar como endémico, de manera tal que se determine un contexto de corrupción. Luego se detallará el proyecto en cuestión y se contrastarán sus características y las de su contexto con los factores de vulnerabilidad a la corrupción de los proyectos de infraestructura (Tabla 1 y Tabla 2 del marco teórico). Por último, esto será contrastado con el proyecto en cuestión.

La segunda hipótesis (H2) sostiene que el contexto de corrupción ha generado un impacto negativo en el desempeño de la Carretera Interoceánica Sur, Tramos II y III (2005 y 2019). Para verificarla se realizará un estudio de caso similar al propuesto por Locatelli ...[et al] (2017), utilizando los límites para el éxito de Merrow (2012b). Con base en esos criterios, se recolectarán datos sobre la construcción y desempeño de la interoceánica, luego se aplicará el porcentaje indicado a cada criterio hasta conseguir el límite para el fracaso. Posteriormente se compararán ambos elementos y se determinará si es que el proyecto presenta ineficiencias que no puedan ser explicadas por ser un megaproyecto. De ser este el caso, se considerará que existen indicios para afirmar que el proyecto presenta irregularidades, que se podrían explicar por el contexto de corrupción que lo rodea, y que estas han afectado su desempeño.

Se realizarán algunas modificaciones al modelo de trabajo empleado por ambos autores. Por un lado, no se evaluará la competitividad de tiempo ni la de costos. La razón es la heterogeneidad generada al no tener referentes suficientemente similares o con una cantidad de información aceptable. Por otro lado, la producción se medirá como las exportaciones que ocurrieron por dicha vía, en vez del tráfico de esta, ya que la información sobre su plan es insuficiente y muy poco ambiciosa. Mientras, las exportaciones por la carretera, que son un motivo para su construcción, no se enunciaron solo como “una mejora en las exportaciones”. Por eso se revisará si ese aumento es constante y consistente como objetivo desde el criterio de los investigadores.

### **3. Resultados**

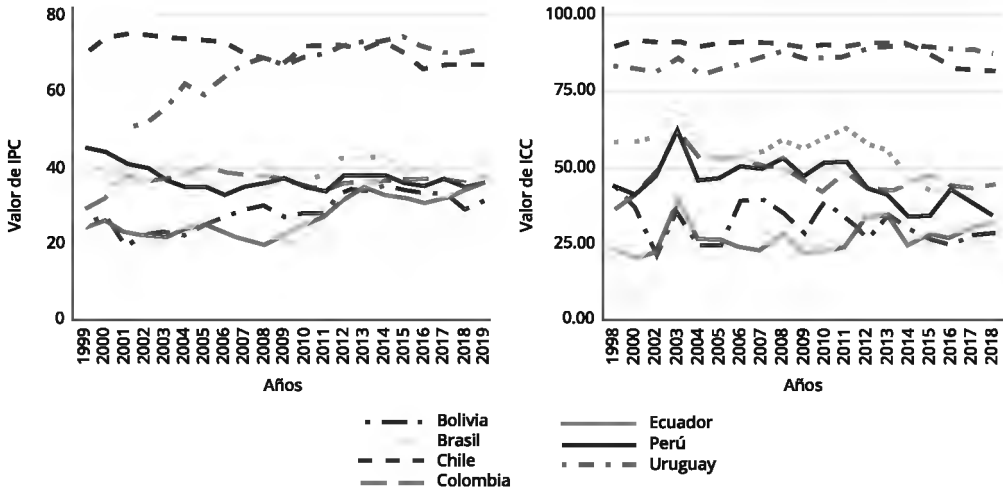
#### ***El contexto de la corrupción y los factores de riesgo en los tramos en la Carretera Interoceánica***

Los resultados del artículo se presentan en dos secciones, cada una dedicada a responder a su hipótesis de investigación correspondiente. En la primera sección se analiza la propuesta de que los Tramos II y III de la Carretera Interoceánica Sur disponen de características que han favorecido la ocurrencia de la corrupción en el contexto de corrupción peruano. El análisis se descompone en dos partes. El análisis de índices de corrupción y trasfondo histórico e historial de presencia de corrupción en Perú probarán la existencia de un contexto de corrupción en el país. Además, contribuirán a la segunda parte, que aborda el caso Tramos II y III de la Carretera Interoceánica Sur, para luego contrastar sus condiciones y las del contexto de corrupción de este con los factores de corrupción expuestos del proyecto y contexto.

En primer lugar, múltiples índices de corrupción señalan a Perú como un país con corrupción endémica. La medida más popular y extensa es el Índice de Percepción de la Corrupción (IPC), que mide el nivel de corrupción percibido por expertos y ejecutivos de negocios en 180 países. El puntaje IPC otorgado a Perú en 2019 fue de 36/100, siendo 100 el valor que representa muy poca corrupción (Transparency International, 2020). Tales resultados son comunes y constantes en los países vecinos de Perú (Transparency International, s.f.). Se trata de una región caracterizada por la abundante corrupción, como se observa en el Gráfico 1.

Gráfico 1

Valores de los índices de percepción de la corrupción y de control de la corrupción entre 1998 y 2019



Fuente: adaptado de Transparency International (s.f.) y World Bank (s.f.).

Los índices de otras instituciones arrojan resultados que confirman el nivel de corrupción en la región. Por ejemplo, el Índice de Control de la Corrupción (ICC) muestra resultados similares a los del IPC. Se destaca la caída de los índices en Perú y Brasil, ambos países afectados severamente por el caso Odebrecht, del cual forma parte el proyecto carretera interoceánica. Dado que el caso involucra a altos funcionarios públicos y privados, y que el ICC refleja la extensión por la que el poder público se ejerce en favor de o ha sido capturado por privados (World Bank, s.f.), estos resultados son evidentes. Asimismo, el Índice de Estado de Derecho refuerza esta postura, pues el puntaje más bajo del país es la medición de la ausencia de corrupción (0.33/1) en el poder legislativo (0.13). También se cuenta con bajos puntajes en los criterios justicia civil (0.45) y justicia penal (0.33) (World Justice Project, 2020), ambos involucrados en dicho caso.

Los índices del Banco Mundial muestran cierta contradicción. *Dealing with Construction Permits* (Lidiando con Permisos de Construcción) es un índice que mide las prácticas en la regulación de la construcción y evalúa los mecanismos de control de calidad y seguridad en el sistema que autorizan las obras de construcción (Locatelli ...[et al], 2017). Perú obtuvo un puntaje de 72.5 (World Bank, s.f.), bastante respetable

considerando que Dinamarca obtuvo 87.9. Mientras tanto, el índice de Ética y Corrupción muestra a Perú como un país con alta corrupción (World Bank, s.f.), de manera similar al ICC e IPC.

En segundo lugar, la revisión histórica también da a entender que el país sufre de corrupción endémica. Los casos de corrupción de los más altos funcionarios han caracterizado a Perú desde el virreinato, han trascendido en el cambio a la república y han sido perennes durante la misma. De hecho, Quiroz (2013) ha determinado que no existen períodos de baja corrupción en toda la historia de Perú, sino que lo usual han sido períodos de corrupción alta (niveles de entre 20% y 29% del presupuesto anual) y muy alta (más de 30% del presupuesto). Tan persistente condición, y de tal magnitud, comprueba la condición perenne de la corrupción en Perú. Se puede decir que, “una mentalidad utilitaria e inmoral se ha desarrollado, los comportamientos son valorados positivamente en la medida que sean idóneos para alcanzar una ventaja, un privilegio o un provecho cualquiera prescindiendo de las normas sociales y jurídicas” (Du Puit, 1995: 7), lo que permite decir que en Perú se ha conformado un contexto de corrupción.

En tercer lugar, la presentación del caso permite entender sus características y su desarrollo. La carretera interoceánica nace de la iniciativa presidencial IIRSA (Alberti y Pereyra, 2018), un plan para integrar a 12 países sudamericanos mediante proyectos de infraestructura en 10 ejes de integración (Bonifaz, Urrunaga y Astorne, 2008). En Perú esta propuesta se materializó en los proyectos de integración por carreteras llamados IIRSA Norte e IIRSA Sur. Este último consta de una red vial de 2,586 km en 5 tramos, como parte del eje Perú-Brasil-Bolivia (COSIPLAN, s.f.). Las labores de edificación de carreteras se limitarían a los tramos II, III y IV, puesto que los tramos I y V ya estaban asfaltados (Alberti y Pereyra, 2018).

El proyecto IIRSA Sur contaba con una meta definida. El principal objetivo de la carretera es incrementar el comercio entre Perú y Brasil, para lo cual se habían desarrollado ya múltiples esfuerzos, “bajo la premisa de que ello llevaría a mayores inversiones extranjeras” (Alberti y Pereyra, 2018: 17). En específico, se busca aumentar las exportaciones por la aduana de Madre de Dios, la circulación de mercancías y personas, generando beneficios en el tiempo y costos operativos. Asimismo, se pretende beneficiar a las comunidades zonales con turismo. Sin embargo, tanto el Ministerio de Economía y Finanzas, como el Ministerio de Transporte y Comunicaciones mostraron preocupación por la carretera, pues no parecía ser muy viable o necesaria” (Alberti y Pereyra, 2018).



**Gráfico 2**  
**Mapa del Tramo II y III de la Carretera Interoceánica Sur**



Fuente: adaptado de Bravo Orellana (2013).

Los estudios previos a la construcción dieron conclusiones mixtas. Primero, se realizó un estudio de prefactibilidad que dio como resultado que era complicado que las cargas, como la soja, provenientes de Brasil utilicen la vía, debido a que existe la ruta de la Hidrovía Madeira-Amazonas (Alberti y Pereyra, 2018). Luego, se elaboró un estudio de factibilidad indicando que se logrará un incremento en la producción agrícola, forestal y de cemento, mayor flujo turístico y de actividades de transporte. Se estimó en ese período una inversión de 242 y 309 millones de dólares americanos respecto al tramo II y III de IIRSA Sur y para el proyecto en general. El estudio arrojó una tasa de interés de retorno económico de 24.7%. Con esta información el Estado lanzó un decreto en el cual se exonera el expediente técnico del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP), dando un cambio en el proceso usual en proyectos de inversión pública (perfil, prefactibilidad, factibilidad, expediente técnico y concurso) (Alberti y Pereyra, 2018).

El 29 de abril de 2004, el Congreso de la República del Perú promulgó la Ley N° 28214, Ley que declara la necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del Proyecto Corredor Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA Sur (Perú. Ley N° 28214 del 29-04-2004). Con esta se contaba con bases para el inicio de los procesos de adjudicación para el proyecto. Un año después se inició la convocatoria para la licitación por la construcción y mantenimiento de la Interoceánica (Bonifaz, 2016) con la participación del Ministerio de Transporte y Comunicaciones, el Ministerio de Economía y Finanzas, y Proinversión, la agencia de promoción de la inversión privada en el Perú (Durand, 2018).

**Tabla 4**  
**Longitud, subtramos y obras de los tramos II y III**

Tramo	Longitud	Subtramos	Inicio	Fin	Obras
2	300.00 km	4	Urcos	Inambari	Mejoramiento a nivel de asfaltado
3	403.20 km	6	Inambari	Iñapari	Mejoramiento a nivel de asfaltado y Rehabilitación

Fuente: elaboración propia, adaptado de OSITRAN (2005).

El proyecto se concibió como una de las primeras grandes Asociaciones Público-Privadas (APP) de Perú (Alberti y Pereyra, 2018). Su tipo es el *Build-Operate-Transfer* o BOT (Bonifaz y Urrunaga, 2008). Es decir, el proyecto se licitó a un privado que se encargaría de las labores de diseñar, construir y operar el proyecto por 15 años a cambio de retribución estatal (Bravo Orellana, 2013). En el caso de los tramos II y III se requería la aplicación de asfaltado, con el reto de desarrollarse en la selva amazónica y la sierra peruana. Luego, este privado seguiría operando y dando mantenimiento al proyecto hasta que cumpla el plazo de la adjudicación y el proyecto deba ser transferido al Estado.

En 2005 los tramos II y III del sector sur fueron adjudicados al Grupo Conirsa. Es importante resaltar que 3 de las 4 constructoras (Odebrecht, GYM e ICGSA) eran parte del "Club de la Construcción" (Hennings, 2020). Según el Bartra ...[et al] (2016) las bases de la licitación impedían que las empresas que mantuviesen procesos judiciales o demandas pendientes con el gobierno peruano ganen el concurso, condición que aplicaba a

**Se destaca el hecho de que muchos de estos elementos ya se podían vislumbrar desde antes que el proyecto fuera sujeto de controversias de corrupción. De hecho, el proyecto en cuestión cumple con todos los factores de riesgo salvo uno.**

Odebrecht. A pesar de eso, la empresa pudo continuar debido a que la Ley 28670 autorizó dicha participación y propuso que estas obras sean de interés público y necesidad nacional, a la vez que reducía la supervisión de estos. Sin embargo, en su artículo 62 la Constitución Política de Perú indica la imposibilidad de usar leyes para modificar los términos de un contrato (Bartra ...[et al], 2016).

Las obras previstas en tres fases empezaron en el año 2006 y terminaron el 31 de diciembre de 2010. Durante la duración del contrato se firmaron 8 y 7 adendas para los tramos II y III respectivamente, así como las resoluciones que aprobaron las liquidaciones del costo final de las obras para cada tramo respectivo, que contemplan cambios presupuestales, modificaciones en la planificación y cambios en punto del contrato de la obra pública (Bartra ...[et al], 2016; Durand, 2018).

El proyecto fue muy cuestionado, debido a múltiples irregularidades en su desarrollo y la situación solo se ha agravado luego de que en 2016 el Departamento de Justicia de los Estados Unidos (2016) publicara una nota de prensa sobre los sobornos de Odebrecht en obras públicas a nivel mundial. El conglomerado brasileño se declaró culpable por el caso de sobornos, ya que desarrolló un departamento específico para los pagos de sobornos mediante el cual se logró realizar corrupción sistemática desde el año 2001. Posteriormente, los representantes de Odebrecht en Perú reconocieron (Hennings, 2020) que durante los gobiernos de los presidentes Toledo, García, Ollanta y Kuczynski, aquellos que gobernaron durante la construcción de la obra, se otorgaron sobornos millonarios y que existía conocimiento de estas irregularidades entre los funcionarios relacionados a los proyectos realizados por el consorcio de las constructoras y empresas financieras, entre quienes figuraba como persona clave Jorge Barata (Cabral, 2019; Salazar, 2019; y Quispe, 2019). Uno de los más críticos de estas investigaciones ha sido el Corredor Interoceánico Sur.

Con base en los tres puntos anteriores se pueden evaluar los elementos del contexto de corrupción a nivel del proyecto (Tabla 5) y a nivel del contexto (Tabla 6). Se destaca el hecho de que muchos de estos elementos ya se podían vislumbrar desde antes que el proyecto fuera sujeto de controversias de corrupción. De hecho, el proyecto en cuestión cumple con todos los factores de riesgo salvo uno.

**Tabla 5**  
**Factores que incrementan los riesgos de corrupción en los**  
**tramos II y III de la Carretera Interoceánica: Proyecto**

Factor	Descripción
Tamaño y costo	Proyecto de gran envergadura e inversión.
Duración	Larga. 15 años de pago por los conceptos de PAO y PAMO (Bravo Orellana, 2013).
Unicidad	Pocos referentes por tratarse de una APP. Además, alta complejidad de desarrollarse en la sierra y selva amazónica.
Número de fases	Tres fases de larga duración y con una gran cantidad de actividades.
Número de lazos contractuales	Compleja red de contratos. Por ejemplo, el proyecto se concesionó no a una empresa, sino a un consorcio compuesto de otras empresas con sus propios lazos.
No gobierna una sola organización	Si bien no se cumple, el proyecto es dominado por una transnacional involucrada en corrupción sistemática (The United States Department of Justice. Office of Public Affairs, 2016).
Presiones de desempeño	Gran interés político de altos funcionarios interesados (Alberti y Pereyra, 2018).
Involucramiento gubernamental	Alto. Funcionarios del más alto nivel, como presidentes y ministros, que pasan sobre los procesos establecidos para darle luz verde al proyecto.
Cercanía de los involucrados	Alta. Los altos mandos de los involucrados tenían contacto personal el uno con el otro (The United States Department of Justice. Office of Public Affairs, 2016).

Fuente: elaboración propia.

**Tabla 6**  
**Factores que incrementan los riesgos de corrupción en los tramos II y III**  
**de la Carretera Interoceánica: Contexto**

Factor	Descripción
Proyectos poco frecuentes	Falta de experiencia con proyectos de esta envergadura, pues “era una de las primeras concesiones importantes de Perú” (Alberti y Pereyra, 2018: 22).
Intereses nacionales	Presiones para que el proyecto tenga resultados que demuestren su carácter internacional y atraigan la inversión extranjera (Alberti y Pereyra, 2018).

**Tabla 6 (continuación)**  
**Factores que incrementan los riesgos de corrupción en los tramos II y III de la Carretera Interoceánica: Contexto**

Factor	Descripción
Condiciones oligopólicas	Tres de las cuatro empresas concesionarias pertenecían al club de la construcción.
Poca transparencia	“Falta de transparencia y rendición de cuentas de las instituciones de gobierno” (Hennings, 2020: 93).
Cambios a los procedimientos	El proyecto fue exceptuado del SNIP y de estudios medioambientales, además de obviar las condiciones que impedían a Odebrecht participar.
Costo de la integridad	Alto. Los índices de corrupción y la presencia del club de la construcción indican que las prácticas corruptas están generalizadas.

Fuente: elaboración propia, adaptado de Stansbury (2005) y Bildfell (2018).

***El impacto en los tramos II y III de la Carretera Interoceánica***

La segunda sección se encarga de evaluar cómo ha sido el desempeño de la Carretera Interoceánica con base en los criterios de fracaso de Merrow. Así se responde a la hipótesis que postula que el contexto de la corrupción ha tenido un impacto negativo en el proyecto. A continuación se analizarán los sobrecostos, los sobretiempos y, luego, el desempeño de las exportaciones que emplean la carretera.

En primer lugar, se estudiarán los sobrecostos del proyecto. El monto inicial de inversión en el proyecto, o “monto de inversión contemplado en el proyecto referencial”, es de USD 263,061,648.92 y USD 332,372,938.98 para los tramos II y III respectivamente (OSITRAN, 2005: 5). Estos referentes eran los costos base de la licitación. Luego, durante la concesión del proyecto como una APP tipo BOT, se establecieron Pagos Anuales por Otras (PAO, análogo al monto de inversión) y Pagos Anuales por Mantenimiento y Operación (PAMO), como la forma de retribución del Estado al grupo Conirsa por sus labores. En esta estructuración, el costo se vio modificado como se observa en la Tabla 7.

**Tabla 7**  
**Primera modificación del valor referencial y su sobrecosto porcentual**

Tramo	Concepto	Valor Referencial	Nuevo Estimado
Tramo II	PAO	\$ 263,061,649.00	\$ 421,200,000.00
	Aumento % PAO	-	60.11%
Tramo III	PAO	\$ 332,372,939.00	\$ 430,200,000.00
	Aumento % PAO	-	29.43%

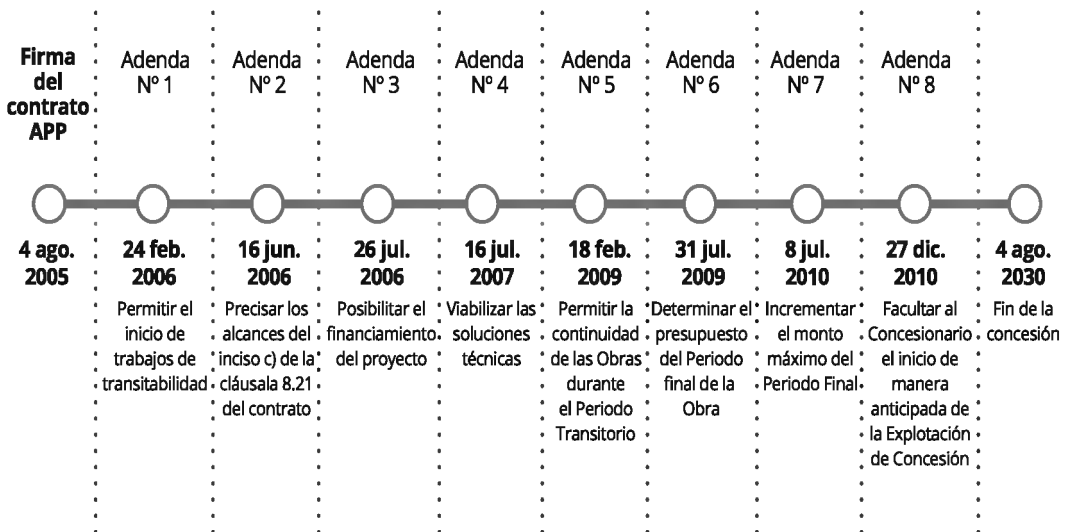
Fuente: elaboración propia, adaptado de Bonifaz y Urrunaga (2008).

**Los cambios al valor referencial no se detendrían con la firma del contrato, pues después de iniciadas las obras se desarrolló una serie de modificaciones contractuales o adendas.**

Los cambios al valor referencial no se detendrían con la firma del contrato, pues después de iniciadas las obras se desarrolló una serie de modificaciones contractuales o adendas. En estas se abordaron aspectos que el contrato original no había contemplado, como obras accesorias, aclaraciones técnicas o aumentos directos de presupuesto. El monto de inversión se elevó de una manera descomunal. Según Bartra ...[et al] (2016), al 31 de diciembre de 2017, los niveles de sobrecostos incurridos son los que se pueden apreciar en la Tabla 8 y el Gráfico 3.

**Gráfico 3**

**Adendas suscritas al contrato de concesión IIRSA Sur, tramo II: Urcos - Inambari**



Fuente: elaboración propia, adaptado de Contraloría General de la República (2015).

**Tabla 8**  
**Valor referencial y valor real invertido en los tramos II y III de la Carretera Interoceánica Sur entre 2006 y 2018**

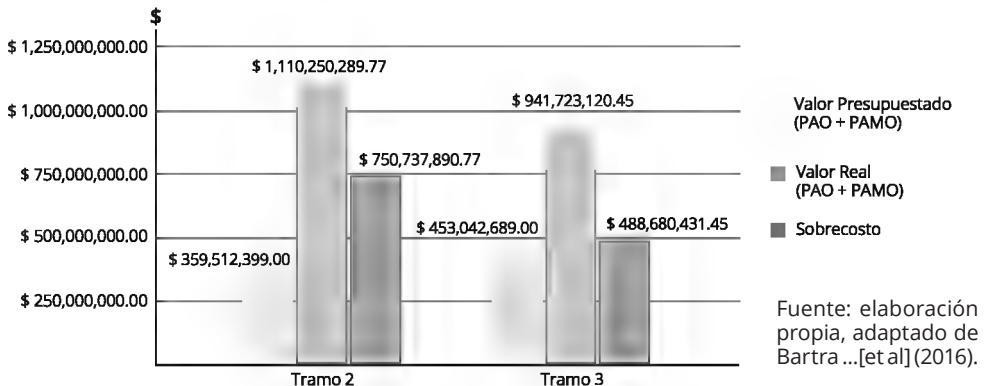
Tramo	Concepto de Inversión	Valor Referencial	Valor Real	Incremento % sobre el Valor Presupuestado	Sobrecosto
Tramo II	PAO	\$ 263,061,649.00	\$ 654,000,000.00	148.61%	\$ 390,938,351.00
	PAMO	\$ 96,450,750.00	\$ 456,250,289.77	373.04%	\$ 359,799,539.77
Tramo III	PAO	\$ 332,372,939.00	\$ 686,000,000.00	106.39%	\$ 353,627,061.00
	PAMO	\$ 120,669,750.00	\$ 255,723,120.45	111.92%	\$ 135,053,370.45

Fuente: elaboración propia, adaptado de Pari (2016) y Bartra, Morales, Beteta, Violeta, Mulder y García (2016).

El Gráfico 4 y las Tablas 7 y 8 evidencian la gran diferencia entre el valor presupuestado y lo que realmente se invirtió en el proyecto hasta 2018. Los sobrecostos superan por mucho la estimación inicial, el máximo de 10% sobre el PAO original estipulado en el contrato (OSITRAN, 2005). De hecho, con los costos actuales el proyecto probablemente resultaría inviable, pues se ha pasado de una inversión de alrededor de 560 millones de dólares a un valor más cercano a los 1,340 millones. Además, el límite de 25% propuesto por Merrow (2012b) es superado, lo que debería considerarse como una señal de alerta. El autor postula que fracasar en tan solo uno de sus cinco criterios es suficiente para considerar al proyecto entero como un fracaso. No obstante, se pasará a evaluar el siguiente indicador.

**Gráfico 4**

**Sobrecostos totales en la construcción, mantenimiento y operación de los tramos II y III de la Carretera Interoceánica Sur, versus sus valores presupuestados**



En segundo lugar es necesario estudiar las demoras en los plazos de ejecución. La construcción de la carretera se reparte en tres (3) etapas, que conforman un periodo constructivo de 48 meses a partir del inicio de las obras de la primera fase (Agencia de Promoción de la Inversión Privada, 2005). Al respecto, "el inicio de las obras (construcción) de los Tramos II y III empezó el 24 de marzo de 2006" (Bravo Orellana, 2013: 104). Entonces, si la obra se hubiera desarrollado bajo el cronograma original, la carretera se habría concluido a fines de marzo de 2010. No obstante, en realidad las obras culminaron el 30 de diciembre de 2010 (Bartra ...[et al], 2016: 358). Esto significa que el periodo constructivo tuvo un retraso de 9 meses, que ha generado que el proyecto se termine en 57 meses.

En cuanto a la evaluación, se aumenta un 25% al plazo de construcción originalmente establecido y se obtiene un límite de 60 meses. El límite es 3 meses mayor al tiempo realmente invertido, por lo que con este criterio el proyecto resulta aceptable. Sin embargo, cabe recordar que este proyecto contó con irregularidades que han acelerado su ejecución, como los estándares de calidad de las obras de transitabilidad establecidas en la adenda N° 1. Allí el concedente solicitó anticipar el mantenimiento de la transitabilidad, debido a que el tramo carecía de las condiciones mínimas de seguridad vial. A cambio se le reconocieron gastos por adelantar sus actividades. No obstante, las condiciones de transitividad fueron reducidas, a pesar de que la contraprestación se mantuvo (Contraloría General de la República, 2015).

En tercer lugar, la producción es un punto innovador que este artículo aborda en el estudio de la carretera interoceánica. Si bien anteriormente se ha evaluado la carretera, los estudios han cometido el error de analizar sus impactos mediante una comparación del intercambio comercial total que existe entre Perú y Brasil. Ese método terminará considerando los aumentos y reducciones del tráfico de los otros modos de transporte, como las aerolíneas o líneas navieras. Por ende, se ha recurrido a analizar la información directa de la aduana presente en el cruce fronterizo en el que desemboca la carretera interoceánica, la aduana de Puerto Maldonado. Sin embargo, no se podrá comparar el desempeño con los indicadores de Mellow, debido a que el proyecto no ha revelado una meta cuantitativa contra la cual elaborar una comparación.

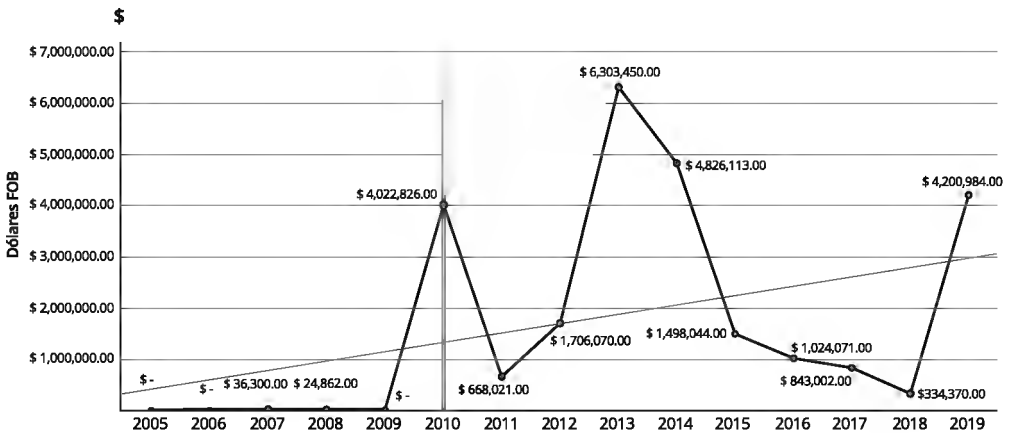
El proyecto de la Carretera Interoceánica Sur, tramos II y III, finalizó en el año 2010 (Bartra ...[et al], 2016). A partir del año 2011 se puede



comenzar a medir su impacto en el comercio internacional entre Perú y Brasil. Para tal fin, se consideraron datos de exportaciones desde la ciudad peruana de Iñapari, a través de la aduana de Puerto Maldonado que se conecta mediante la carretera en mención con Assis, en el estado brasileño de Acre. Se consultó a través de la opción de transparencia de información a la Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria del Perú (SUNAT) y se obtuvieron los datos que se presentan en el Gráfico 5.

**Gráfico 5**

**Evolución de las exportaciones peruanas a Brasil por la aduana de Puerto Maldonado hacia Assis desde Puerto Maldonado del 2005 al 2019 expresadas en dólares FOB**



Fuente: elaboración propia, adaptado de datos proporcionados por SUNAT (2020a y 2020b).

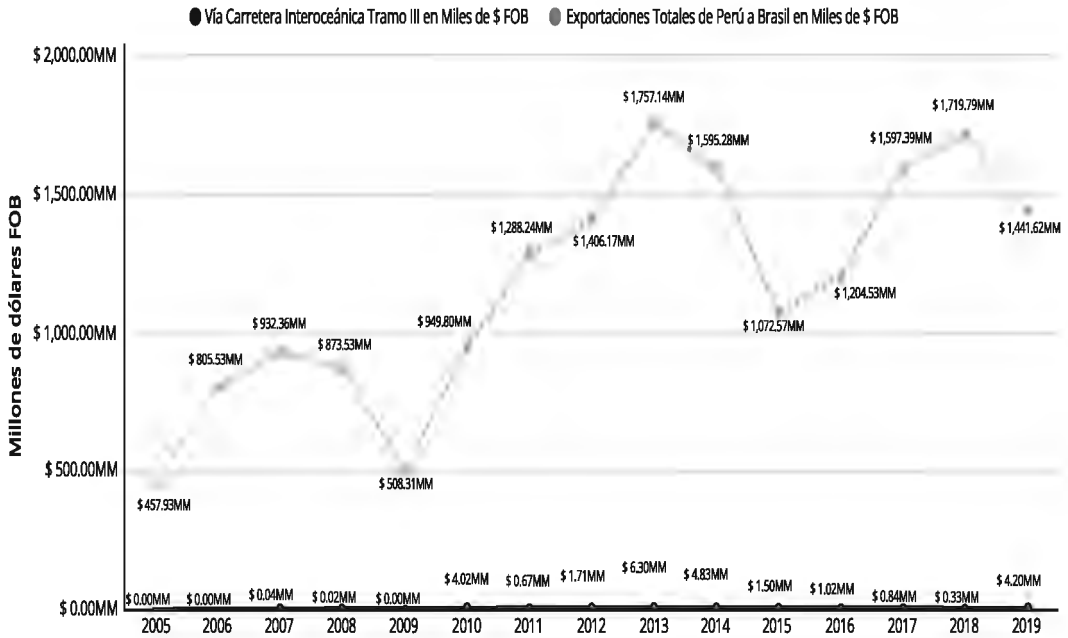
Se resalta el bajo nivel inicial de las exportaciones peruanas que utilizan como vía la Carretera Interoceánica Sur tramo III, desde el 2005 al 2009. De hecho, solo se registran cantidades positivas en 2007 y 2008. Sin embargo, todo cambia desde el año en que se concluye la carretera y se vislumbra un incremento súbito de las exportaciones, en 2010. A partir de entonces, los montos exportados por la aduana de Puerto Maldonado no vuelven a caer a los niveles previos a la carretera. Sin embargo, como se aprecia en el Gráfico 5, el tráfico exportable por la carretera parece ser muy irregular.

A nivel nacional se observa una tendencia similar. Es decir, los montos de exportación previos a la carretera son menores a los posteriores al inicio de operaciones de la carretera, ocurre un nuevo aumento de las exportaciones hasta alcanzar su máximo en el 2013.

Sin embargo, a partir de este punto se vuelve a registrar un descenso sostenido hasta el 2015, tras lo cual la curva vuelve a ser ascendente. Este comportamiento sugiere que las exportaciones entre Perú y Brasil tienen un patrón continuo ascendente y descendente. Es más, en el Gráfico 6 se evidencia que ambas exportaciones siguen un mismo patrón.

**Gráfico 6**

**Comparación de las exportaciones peruanas totales y las exportaciones peruanas por la aduana de Puerto Maldonado entre 2005 y 2019, en millones de dólares FOB**



Fuente: elaboración propia, adaptado de datos proporcionados por SUNAT (2020a y 2020b).

Al comparar las exportaciones totales del Perú a Brasil con aquellas que pasan exclusivamente por la aduana en la que desemboca la interoceánica, se puede notar la ínfima contribución que la carretera hace al comercio entre los dos países. Por lo tanto, no parece existir una clara influencia del proyecto, de tal manera que se haya modificado esta curva. Es más probable que el aumento de exportaciones, tanto nacionales como a nivel de la carretera, se deba a factores externos. En la Tabla 9 se presenta la contribución de la carretera al comercio Perú - Brasil.

**Tabla 9**

**Participación y comparación de las exportaciones peruanas a Brasil por la aduana de Puerto Maldonado y las exportaciones totales entre 2005 y 2019, en dólares FOB**

Año	Vía Carretera Interoceánica Tramo III (\$ FOB)	Exportaciones Totales (\$ FOB)	Porcentaje de participación de exportaciones por tramo III del total
2005	-	457,928,753.67	0.000%
2006	-	805,531,755.03	0.000%
2007	36,300.00	932,363,366.38	0.004%
2008	24,862.00	873,534,413.67	0.003%
2009	-	508,314,044.88	0.000%
2010	4,022,826.00	949,797,708.25	0.424%
2011	668,021.00	1,288,243,555.78	0.052%
2012	1,706,070.00	1,406,165,964.97	0.121%
2013	6,303,450.00	1,757,141,787.94	0.359%
2014	4,826,113.00	1,595,283,550.54	0.303%
2015	1,498,044.00	1,072,571,997.09	0.140%
2016	1,024,071.00	1,204,534,684.64	0.085%
2017	843,002.00	1,597,392,853.02	0.053%
2018	334,370.00	1,719,787,191.05	0.019%
2019	4,200,984.00	1,441,619,600.16	0.291%

Fuente: elaboración propia, adaptado de datos proporcionados por SUNAT (2020a y 2020b).

La Tabla 9 permite apreciar que el porcentaje que representan las exportaciones peruanas por intermedio de la Carretera Interoceánica Sur es ínfimo, representando en todos los casos menos del 1% del total de exportaciones del país a Brasil. Estos resultados sugieren que el nivel de comercio que se ha logrado con la carretera no es significativo dentro del comercio internacional de Perú con Brasil y esta situación no ha mejorado significativamente en todo el período analizado.

#### **4. Discusión**

La corrupción es un mal que menoscaba los sistemas socioeconómicos de muchas economías en desarrollo y sobre todo afecta su provisión de infraestructura. En naciones como Perú, el lastre se

**La división de factores de riesgo en características del proyecto y del contexto contribuye como una forma de conceptualizar la corrupción en la dotación de infraestructura. Los datos y el análisis propuestos sugieren que la corrupción se puede entender mejor como un contexto de corrupción, dotado de los factores del contexto propuestos, dentro del cual se desarrollan instancias puntuales de corrupción que explotan los factores de riesgo de los proyectos.**

ha vuelto endémico y puede conformar un contexto de corrupción (Locatelli ...[et al], 2017). Este artículo exploró cómo el contexto de corrupción se manifestó en los tramos II y III del IIRSA Sur, tanto como en riesgos de corrupción, así como en efectos en el desempeño del proyecto.

La primera pregunta de investigación busca conocer los factores que incrementan la vulnerabilidad a corrupción del proyecto de los tramos II y III. La hipótesis se comprobó, pues el contraste entre el marco teórico y el estudio de caso revelan que la probabilidad de corrupción fue elevada, por factores de riesgo de corrupción del proyecto y por contexto. En ese sentido, los resultados son consistentes con los estudios de Stansbury (2005) y Locatelli ...[et al] (2017), ya que se obtuvo una incidencia casi total en las condiciones de vulnerabilidad propuestas. En cuanto al contexto se destacan las condiciones oligopólicas, la poca transparencia, los cambios a procedimientos establecidos y el costo de integridad. Mientras tanto, los factores del proyecto que más resaltan son el involucramiento gubernamental, la cercanía de los involucrados y las presiones de desempeño. En este sentido las APP parecen ser más vulnerables a la corrupción. Si bien es cierto que el contexto juega un gran papel en la corrupción de un proyecto (Bildfell, 2018), es innegable que las APP reúnen gran parte de los factores de riesgo de los proyectos. De esta forma, la probabilidad de corrupción se ve incrementada. Además, el daño posible es más elevado, ya que las asociaciones público-privadas permiten mayores riesgos en la fase más crítica y con menor transparencia: el planeamiento y el diseño. Además, también dan mayores oportunidades a modificaciones o renegociaciones que incrementan los efectos durante el plazo de ejecución e involucran a altos funcionarios, lo que se traduce en peores resultados (Burguet y Che, 2004).

La división de factores de riesgo en características del proyecto y del contexto contribuye como una forma de conceptualizar la corrupción en la dotación de infraestructura. Los datos y el análisis propuestos sugieren que la corrupción se puede entender mejor como un contexto de corrupción, dotado de los factores del contexto propuestos, dentro del cual se desarrollan instancias puntuales de corrupción que explotan los factores de riesgo de los proyectos. Así, se evidencia tanto la importancia del ambiente en el que se desarrolla la infraestructura como los detalles de esta y cómo estos pueden conjugarse para elevar el riesgo de corrupción en proyectos, en especial en asociaciones

público-privadas. Cada aspecto de la corrupción tiene sus condiciones distintivas. Por un lado, los factores del contexto de corrupción son estructurales, pues están más relacionados con la provisión de proyectos (qué se construye y dónde se hace) que son aspectos en los que la corrupción puede generar su mayor impacto (Kenny, 2009b). Por otro lado, los factores del proyecto son más concretos y se ven afectados por los del contexto. Su ocurrencia y la ocasión que brindan para la corrupción está limitada a cada caso y se ven facilitados por el contexto. Estos impactan mayormente en el costo y tiempo de los proyectos.

La segunda pregunta de investigación busca determinar cuál es el impacto del contexto de la corrupción en el desempeño de la carretera interoceánica (Tramos II y III). Los resultados sugieren que los efectos han sido negativos. Por un lado, se observan resultados curiosos en los criterios de Merrow. Los sobrecostos superaron el límite de fracaso, lo que es suficiente para considerar que el proyecto general ha fracasado (Merrow, 2012b). En efecto, los sobrecostos elevados parecen ir de la mano con los factores de riesgo presentados anteriormente, pues estos se manifestaron en la adjudicación y ejecución del proyecto, que son fases en las que los aumentos de costos son muy probables (Stansbury, 2005). No obstante, el tiempo de ejecución del proyecto se mantuvo dentro de los límites aceptables, a pesar de contar con demoras. Esto también es acorde con Merrow (2012), pues los proyectos tienden a estar muy guiados por sus cronogramas.

Por otro lado, a pesar que de su efecto en el comercio internacional no es evaluable de manera objetiva, debido a la ausencia de objetivos cuantitativos, la carretera parece no haber contribuido sustancialmente al aumento del comercio entre Perú y Brasil por la aduana de Puerto Maldonado. Si bien es innegable que las exportaciones a través de esa vía han aumentado considerablemente desde la apertura de la carretera, se sugiere que el aumento de las exportaciones por la vía se debe más a la tendencia nacional que incrementó el comercio con Brasil que a la influencia de la carretera interoceánica. Las explicaciones provistas por la literatura para la falta de comercio en la carretera, como la falta de servicios conexos, el falso flete, la falta de oferta de Brasil, la ausencia del estado en la facilitación del comercio, y las normativas aduaneras de Brasil (Chávez Hernández, 2019) parecen reflejar que el proyecto de la carretera interoceánica prioriza la construcción en sí misma, en vez

de alguna respuesta holística que contribuya al supuesto propósito de mejorar el comercio entre Perú y Brasil, pues es más fácil extraer beneficios individuales de un proyecto de infraestructura. Esto es consistente con lo que plantean Søreide (2002) y Kenny (en Locatelli ...[et al], 2017). Se considera que se ha obtenido uno de los peores resultados posibles: el proyecto, luego de todos sus sobrecostos y demoras, es incapaz de entregar los resultados deseados.

Los resultados contribuyen al debate sobre los efectos positivos o negativos de la corrupción. En primera instancia, los adelantos en el proceso de licitación y el inicio de obras aparentan respaldar la teoría de la corrupción eficiente de Aidt (2003), pues pueden haber contribuido a la ausencia de demoras significativas en el proyecto. No obstante, se obviarían dos aspectos. Primero, la normativa que se ha "agilizado" no es particularmente ineficiente, pues el puntaje de Perú en *Dealing with corruption permits* (World Bank, s.f.) es decente. Por otro lado, las obras adelantadas, como las de transitabilidad, han mostrado calidad reducida (Contraloría General de la República, 2015). Es decir, los ahorros de tiempo no se tradujeron en mejores resultados. En efecto, la literatura que aboga a favor de la teoría de *engrasar las ruedas* se centra en la agilización de la burocracia en sistemas ineficientes, sin prestar importancia a la necesidad de aquello que está siendo provisto. Así, los resultados son mucho más consistentes con la teoría de *lijar las ruedas*, pues el proyecto sufre de múltiples males relacionados al contexto de corrupción. De esta forma, el tiempo ahorrado se pierde luego en negociaciones que incrementan los costos y no abordan que el proyecto no entregue los resultados deseados.

### **Conclusiones y desarrollos futuros**

Este artículo busca identificar los factores de riesgo y los efectos del contexto de corrupción en el desarrollo de la Carretera Interoceánica Sur, tramos II y III. Basándose en el análisis de la literatura, se identificaron múltiples factores de riesgo que plagan la interoceánica y otras APP en Perú, tanto por el contexto de corrupción como por las condiciones inherentes del proyecto. Dado el análisis cuantitativo de costos, demoras y comercio por la aduana de Puerto Maldonado, se puede concluir que el efecto en los costos ha sido catastrófico. Pero el impacto más importante ha sido en la productividad de la carretera que no ha podido contribuir significativamente al aumento del comercio entre Perú y Brasil, ya que su existencia no contribuye

**En países donde la corrupción es endémica existen retos mayores sobre cómo abordar el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, esta investigación sugiere que muchos de los factores de riesgo de los proyectos son fácilmente reconocibles incluso antes de que el proyecto se haya concesionado.**

a mitigar los verdaderos motivos de la falta de comercio terrestre entre ambos países. Los resultados sugieren que el aumento del comercio por la vía tiene más relación con una macrotendencia nacional y menos con la carretera.

En países donde la corrupción es endémica existen retos mayores sobre cómo abordar el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, esta investigación sugiere que muchos de los factores de riesgo de los proyectos son fácilmente reconocibles incluso antes de que el proyecto se haya concesionado. En efecto, hay dos dimensiones a la corrupción en los proyectos de infraestructura. Los factores del contexto requieren respuestas estructurales y a largo plazo, que deben ser abordadas por la legislatura, la ciudadanía y la contraloría. Mientras, este estudio enfatiza la necesidad de enfocarse en los factores de riesgo de los proyectos al momento de desarrollar una licitación y llevar a cabo un proyecto, ya que pueden ser combatidos con *due diligence* y supervisión adecuada una vez reconocidos.

La investigación ilustra claramente que la corrupción está relacionada con impactos negativos en los proyectos, y que estos van mucho más allá de los sobrecostos y los intercambios de dinero que pasan entre los inescrupulosos. Por el contrario, el impacto de la corrupción en los proyectos es mucho más profundo y se relaciona con la elección de las respuestas que los servidores públicos y los privados ofrecen ante los diversos problemas que pueden enfrentar los países en desarrollo.

Es necesario reconocer ciertas limitaciones del estudio. Por un lado, la confidencialidad de documentos y que el caso continúe en investigación generan que la información disponible no sea óptima. Debido a ello, el trabajo ha tenido un acercamiento más cualitativo, haciendo uso de cálculos descriptivos. Se ha podido presentar la relación, pero esto no implica causalidad estadística. Por otro lado, se debe mencionar la falta de buenos referentes e información acerca de carreteras latinoamericanas similares para determinar la competitividad de los proyectos y la diferencia en los resultados de la infraestructura entre los países de la región. El proyecto no se ha podido evaluar en relación con sus pares en otros países, para avizorar su competitividad regional. Así, su generalización no es posible. Se sugiere precaución al aplicar los hallazgos en otros contextos de corrupción. Sin embargo, a pesar de las limitaciones mencionadas, el estudio contribuye al conocimiento sobre los efectos de la corrupción y la identificación de factores de riesgo en países donde existe corrupción endémica. Futuros trabajos pueden elaborarse sobre esta investigación y abordar las limitaciones.

## Bibliografía

- Agencia de Promoción de la Inversión Privada (2005), "Concesión del Tramo Vial Urcos-Inambari del Proyecto Corredor Vial Interoceánico Sur, Perú - Brasil. Tramo 2: Urcos - Inambari", Lima, Agencia de Promoción de la Inversión Privada. Comité de Proinversión en Proyectos de Infraestructura y de Servicios Públicos, [https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/INTEROCEANICA\\_DOC\\_CONTRATO/Contrato\\_Anexos\\_Tramo\\_2\\_03\\_08\\_05\\_Interoceanica\\_sur.pdf](https://www.proyectosapp.pe/RepositorioAPS/0/0/JER/INTEROCEANICA_DOC_CONTRATO/Contrato_Anexos_Tramo_2_03_08_05_Interoceanica_sur.pdf), 31-07-2020.
- Aidt, T. (2003), "Economic Analysis of Corruption: a Survey", en *The Economic Journal*, Vol. 113 N° 491, pp. F632-F652, <https://doi.org/10.1046/j.0013-0133.2003.00171.x>.
- Alberti, J. y Pereyra, A. (2018), "Carretera Interoceánica IIRSA Sur de Perú. Un megaproyecto con preinversión express", Washington, BID (Serie Estudios de Caso de Megaproyectos), <https://doi.org/10.18235/0001181>.
- Barrientos Felipa, P. (2012), "Efecto de la Carretera Interoceánica en el comercio internacional de Perú y Brasil", en *Finanzas y Política Económica*, Vol. 4 N° 2, pp. 25-50, <https://core.ac.uk/download/pdf/213559787.pdf>, 31-07-2020.
- Bartra, R.; Morales, H.; Beteta, K.; Violeta, G.; Mulder, M.; y García, V. (2016), "Comisión Investigadora Multipartidaria encargada de investigar los presuntos sobornos, coimas y dádivas que hubieran recibido funcionarios públicos de los diferentes niveles de gobierno, en relación a las concesiones, obras y proyectos que hayan sido adjudicados a las empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contratación con el Estado peruano", Lima, Congreso de la República, <https://plataformaanticorruptcion.pe/wp-content/uploads/2018/11/Informe-Final-Comisio%CC%81n-Lava-Jato-Legis.pdf>, 31-07-2020.
- Bildfell, C. (2018), "P3 Infrastructure Projects: a Recipe for Corruption or an Antidote?", en *Public Works Management and Policy*, Vol. 23 N° 1, pp. 34-57, <https://doi.org/10.1177/1087724X17709791>.
- Bonifaz, J. (2016), "Tres casos de financiamiento de las asociaciones público-privadas en Perú: lecciones y perspectivas", documento presentado en el XXI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago, Chile, 8 al 11 de noviembre, <https://www.up.edu.pe/egp/Documentos/Jose-Luis-Bonifaz.pdf>.



- Bonifaz, J. y Urrunaga, R. (2008), "Beneficios económicos de la Carretera Interoceánica", Lima, Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/987/BonifazJose2008.pdf?sequence=5>, 31-07-2020.
- Bonifaz, J.; Urrunaga, R.; y Astorne, C. (2008), "Estimación de los beneficios económicos de la Carretera Interoceánica", Lima, Universidad del Pacífico. Centro de Investigación, <https://repositorio.up.edu.pe/bitstream/handle/11354/246/DT81.pdf>.
- Bravo Orellana, S. (2013), "Carretera Interoceánica Sur del Perú. Retos e innovación", Caracas, Banco de Desarrollo de América Latina, <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/491>, 31-07-2020.
- Brown, A. (2017), "Five Dimensions of Corruption: a Preliminary Process Model for Further Development", Chicago, The Chicago School of Professional Psychology. A dissertation submitted for the Degree of Doctor of Philosophy in Business Psychology, <https://pqdtopen.proquest.com/doc/1890200252.html?FMT=AI>, 31-07-2020.
- Burguet, R. y Che, Y.-K. (2004), "Competitive Procurement with Corruption", en *The Rand Journal of Economics*, Vol. 35 N° 1, pp. 50-68, <https://doi.org/10.2307/1593729>.
- Cabral, E. (2019), "Odebrecht pagó a Alan García con dinero de la Caja 2 y a través de contrato simulado", en *Ojo Público*, Lima, 19 de febrero, <https://ojo-publico.com/1083/Odebrecht-pago-a-Alan-Garcia-con-dinero-de-la-Caja-2-y-a-traves-de-contrato-simulado>, 31-07-2020.
- Cabral, E.; Laura, R.; Moreno, L.; Floríndez, H.; y Tello, L. (2016), "Los sobrecostos de Odebrecht en Perú", en *IDL - Reporteros*, Lima, 12 de julio, <https://www.idl-reporteros.pe/los-sobrecostos-de-odebrecht-en-peru/>, 31-07-2020.
- Chávez Hernández, G. (2019), "Factores que limitan el uso de la Carretera Interoceánica Sur en el intercambio comercial entre la región sur del Perú con Brasil y Bolivia", Lima, Universidad Peruana de Ciencias Aplicadas. Tesis para optar al título profesional de Licenciado en Negocios Internacionales, <https://doi.org/10.19083/tesis/625689>.
- Contraloría General de la República (2015), "Estudio sobre las causas y efectos de las renegociaciones contractuales de las asociaciones público-privadas en el Perú", Lima, Contraloría General de la República, [http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2015/Estudio\\_renegociaciones\\_contractuales\\_APP\\_.pdf](http://doc.contraloria.gob.pe/estudios-especiales/estudio/2015/Estudio_renegociaciones_contractuales_APP_.pdf), 31-07-2020.
- COSIPLAN (s.f.), "Eje Perú-Brasil-Bolivia", Buenos Aires, Unión de Naciones Suramericanas. Consejo Suramericano de Infraestructura y Planeamiento, <http://www.iirsa.org/Projects/GruposEje?eje=9&>, 31-07-2020.

- Du Puit, J. (1995), "Corrupción en el Perú: breve reseña histórica", en *Anuario de Derecho Penal*, N° 1995, pp. 101-112.
- Durand, F. (2018), *Odebrecht. La empresa que capturaba gobiernos*, Lima, Pontificia Universidad Católica del Perú. Fondo Editorial; Oxfam, [https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file\\_attachments/Odebrecht-La-empresa-que-capturaba-gobiernos.pdf](https://oi-files-cng-prod.s3.amazonaws.com/peru.oxfam.org/s3fs-public/file_attachments/Odebrecht-La-empresa-que-capturaba-gobiernos.pdf).
- Fukuyama, F. (2005), "Foreword", en *Global Corruption Report 2005. Special Focus: Corruption in Construction and Post-Conflict Reconstruction*, Transparency International, London, Pluto Press, pp. xi-xii, [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2005\\_gcr\\_construction\\_en](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/2005_gcr_construction_en).
- Hardoon, D. y Heinrich, F. (2011), *Bribe Payers Index 2011*, Berlin, Transparency International, [https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe\\_payers\\_index\\_2011/2](https://issuu.com/transparencyinternational/docs/bribe_payers_index_2011/2).
- Hennings, J. (2020), "Corrupción en las contrataciones del Estado: el nefasto club de la construcción en el Perú" en *Quipukamayoc*, Vol. 28 N° 56, enero-abril, pp. 87-94, <https://doi.org/10.15381/quipu.v28i56.17594>.
- Kaufmann, D. y Kraay, A. (s.f.), "World Governance Indicators", Washington, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, 31-07-2020.
- Kenny, C. (2009a), "Measuring Corruption in Infrastructure: Evidence de Transition and Developing Countries", en *Journal of Development Studies*, Vol. 45 N° 3, pp. 314-332, <https://doi.org/10.1080/00220380802265066>.
- \_\_\_\_\_ (2009b), "Transport Construction, Corruption and Developing Countries", en *Transport Reviews*, Vol. 29 N° 1, pp. 21-41, <https://doi.org/10.1080/01441640802075760>.
- Locatelli, G.; Mariani, G.; Sainati, T.; y Greco, M. (2017), "Corruption in Public Projects and Megaprojects: There Is an Elephant in the Room!", en *International Journal of Project Management*, Vol. 35 N° 3, pp. 252-268, <https://doi.org/10.1016/j.ijproman.2016.09.010>.
- Méon, P. y Sekkat, K. (2005), "Does Corruption Grease or Sand the Wheels of Growth?", en *Public Choice*, Vol. 122 Nos. 1-2, pp. 69-97, <https://doi.org/10.1007/s11127-005-3988-0>.
- Merrow, E. (2012a), "Megaprojects: Creators and Destroyers of Capital", en *Industrial Megaprojects: Concepts, Strategies, and Practices for Success*, E. Merrow, Hoboken, John Wiley and Sons, pp. 10-22, <https://doi.org/10.1002/9781119201045.ch1>.
- \_\_\_\_\_ (2012b), "Project Outcomes", en *Industrial Megaprojects: Concepts, Strategies, and Practices for Success*, E. Merrow, Hoboken, John Wiley and Sons, pp. 37-50, <https://doi.org/10.1002/9781119201045.ch3>.

- Nordin, R.; Takim, R.; y Nawawi, A. (2011), "Critical Factors Contributing to Corruption in Construction Industry", paper presented at the IEEE Symposium on Business, Engineering and Industrial Applications - ISBEIA, Langkawi, Malaysia, September 25-28, <https://doi.org/10.1109/ISBEIA.2011.6088831>.
- OSITRAN (2005), "Bases de la licitación pública internacional. supervisión de los estudios y las obras. Corredor Vial Interoceánico del Sur Perú-Brasil", Lima, Organismo Supervisor de la Inversión en Infraestructura de Transporte de Uso Público, <https://www.ositran.gob.pe/anterior/wp-content/uploads/2017/12/BASES-LIC-IIRSA-SUR1.pdf>, 31-07-2020.
- Pari, J. (2016), "Comisión investigadora encargada de investigar el pago de presuntas coimas a funcionarios peruanos por parte de empresas brasileñas Odebrecht, Camargo Correa, OAS, Andrade Gutiérrez, Queiroz Galvao y otras, desde el inicio de sus actividades hasta la fecha, por cualquier forma de contrato con el Estado peruano", Lima, Congreso de la República, <https://documentos.memoriayciudadania.org/api/files/1501224854590bau2uu3uaz1rcvtkj41zcl3di.pdf>, 31-07-2020.
- Perú. Ley N° 28214 del 29-04-2004: Ley que declara de necesidad pública y de preferente interés nacional la ejecución del Proyecto Corredor Interoceánico Perú - Brasil - IIRSA Sur, en *Diario Oficial El Peruano*, Lima, 30 de abril de 2004, [http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc\\_condoc\\_2001.nsf/d99575da99ebfbfe305256f2e006d1cf0/90fe84389f2a1426052574a20057fc90/\\$FILE/L%2028214.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/TraDoc_condoc_2001.nsf/d99575da99ebfbfe305256f2e006d1cf0/90fe84389f2a1426052574a20057fc90/$FILE/L%2028214.pdf), 31-07-2020.
- Quiroz, A. (2006), "Redes de alta corrupción en el Perú: poder y venalidad desde el Virrey Amata Montesinos", en *Revista de Indias*, Vol. 66 N° 236, pp. 237-248, <https://doi.org/10.3989/revindias.2006.i236.36>.
- \_\_\_\_\_ (2013), *Historia de la corrupción en el Perú*, Lima, Instituto de Estudios Peruanos; Instituto de Defensa Legal.
- Quispe, P. (2019), "Juan Pari: 'Expresidentes Alan García, Ollanta Humala y Alejandro Toledo se encubrieron entre ellos'", en *Perú21*, Lima, 28 de abril, <https://peru21.pe/politica/juan-pari-expresidentes-alan-garcia-ollanta-humala-alejandro-toledo-encubrieron-474815-noticia?ref=p21r>, 31-07-2020.
- Rose-Ackerman, S. (2001), "Desarrollo y corrupción", en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas*, N° 21, mayo-agosto, pp. 5-22, <https://doi.org/10.24965/gapp.vi21.260>.
- Salazar, D. (2019), "Odebrecht en Perú: un expresidente fallecido, uno internado, uno prófugo y otro sin poder salir del país", en *The New York Times*, New York, 17 de abril, <https://www.nytimes.com/es/2019/04/17/espanol/america-latina/peru-expresidentes-corrupcion-odebrecht.html>, 31-07-2020.

- Søreide, T. (2002), *Corruption in Public Procurement: Causes, Consequences and Cures*, Bergen, Michelsen Institute, <https://www.cmi.no/publications/file/843-corruption-in-public-procurement-causes.pdf>.
- Stansbury, N. (2005), "Exposing the Foundations of Corruption in Construction", en *Global Corruption Report 2005*, London, Pluto Press, pp. 36-55, [https://issuu.com/transparencymagazine/docs/2005\\_gcr\\_construction\\_en](https://issuu.com/transparencymagazine/docs/2005_gcr_construction_en).
- SUNAT (2020a), "Solicitud de acceso a la información pública. Carta N° 14-2020-SUNAT /3V0000", Lima, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria.
- \_\_\_\_\_ (2020b), "Estadísticas y estudios (G5). Exportaciones definitivas por continente, zona económica y país", Lima, Superintendencia Nacional de Aduanas y de Administración Tributaria, [https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota\\_tributaria/cdro\\_G5.xlsx](https://www.sunat.gob.pe/estadisticasestudios/nota_tributaria/cdro_G5.xlsx).
- The United States Department of Justice. Office of Public Affairs (2016), "Odebrecht and Braskem Plead Guilty and Agree to Pay at Least \$ 3.5 Billion in Global Penalties to Resolve Largest Foreign Bribery Case in History", en *Justice News*, Washington, December 21, <https://www.justice.gov/opa/pr/odebrecht-and-braskem-plead-guilty-and-agree-pay-least-35-billion-global-penalties-resolve>, 31-07-2020.
- Transparency International (2009), "Guía de lenguaje claro sobre lucha contra la corrupción", Berlín, Transparency International, <https://transparencia.org.es/wp-content/uploads/2014/10/Gu%C3%ADa-de-lenguaje-claro-sobre-lucha-contra-la-corrupci%C3%B3n.pdf>.
- \_\_\_\_\_ (2020), "Corruption Perceptions Index 2019", Berlin, Transparency International, [https://images.transparencymagazine.org/images/2019\\_CPI\\_Report\\_EN\\_200331\\_141425.pdf](https://images.transparencymagazine.org/images/2019_CPI_Report_EN_200331_141425.pdf).
- \_\_\_\_\_ (s.f), "Corruption Perceptions Index", Berlin, Transparency International, <https://www.transparency.org/en/cpi>, 31-07-2020.
- World Bank (s.f.), "Worldwide Governance Indicators", Washington, World Bank, <http://info.worldbank.org/governance/wgi/>, 31-07-2020.
- World Justice Project (2020), "Índice de Estado de Derecho 2020", Washington, World Justice Project, <https://worldjusticeproject.org/sites/default/files/documents/WJP-Global-ROLI-Spanish.pdf>.

# **La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España**

**Rubén Tamboleo García y  
Rafael Bañón i Martínez**

### **Rubén Tamboleo García**

Profesor de Sociología (Métodos y Teorías) en la Universidad de Valladolid (España). Anteriormente, profesor de Sociología Aplicada de la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Consultor de Formación y Asuntos Públicos. Licenciado en Ciencias Políticas y de la Administración con especialidad en Administración Pública, Licenciado en Sociología con especialidad en Análisis Político, y Máster en Gobierno y Administración Pública con especialidad en Dirección y Organización por la Universidad Complutense de Madrid. Autor de artículos indexados, libros y capítulos de libros. Director de monografías en Administración Pública. Ha sido profesor visitante en el Campus de Mahdía de Túnez, e investigador visitante en las Universidades de Liverpool y Viena. Investigador de proyectos de innovación educativa en la UCM, de proyectos de I+D+I con empresas, y de proyectos de investigación internacional con organizaciones como el COST (European Cooperation in Science and Technology) y The Reminder Project. Secretario de los comités científicos del Congreso Internacional en Gobernanza y Asuntos Públicos en cuatro ediciones. Profesor y director de cursos en Comunicación Política y en Administración Pública con la Fundación Complutense en siete ediciones. Secretario Académico de la "XII Aula de Verano Ortega y Gasset: Iniciación a la Universidad" en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). Ponente en más de 57 Congresos Internacionales. Evaluador de la ACAP, ECREA y de COST. Analista político para diferentes medios de comunicación (La Sexta, RT, Telemadrid, Televisa, HispanTV, ABC).

### **Rafael Bañón i Martínez**

Presidente del Instituto de Educación Superior TQM. Doctor en Ciencias Políticas y Sociología por la Universidad Complutense de Madrid (UCM), España. Catedrático de Ciencia Política y de Administración de esta universidad. Director del Programa Interdepartamental de Doctorado en Gobierno y Administración Pública de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la UCM. Director del Máster en Gestión Pública Directiva de la Universidad de Las Palmas de Gran Canaria. Ha sido profesor visitante en distintas universidades: UNAM, Harvard, Oxford, Universidad de Indiana, Berkeley y de Syracuse. Autor y coautor de diversas obras. Entre sus últimas publicaciones se destacan: "La nueva gestión pública"; "Ideas para la gobernanza"; "La nueva administración pública"; "El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?". Ha sido observador internacional en procesos electorales, como en República Dominicana. Consultor y conferenciante principal para distintos gobiernos y entidades públicas, con gran presencia en América Latina. Ha promocionado acciones de modernización administrativa (México en el sexenio de Fox), de planificación estratégica (con el Instituto Dominicano de Aviación Civil), de gerencialismo (Venezuela), de democratización y de reforzamiento institucional (Panamá con gestión sanitaria inteligente), entre otros.

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:

E-mails: [tamboleo@cps.ucm.es](mailto:tamboleo@cps.ucm.es)

[web@iestqm.org](mailto:web@iestqm.org)

## La asimetría en las relaciones intergubernamentales: el caso del Estado de las autonomías en España

*La Constitución Española de 1978 pretendió conectar con la Constitución de 1931 en cuanto a la distribución territorial del poder. El resultado de su ejecución fue uno de los países más descentralizados del mundo como Estado complejo, frente a estados compuestos plenamente federales. Cuando se aprobó el Título VIII de la Constitución Española de 1978 se alumbró un nuevo Estado de las Autonomías en España. En ese momento nadie pensó que podría llegar al desarrollo actual en cuanto a su complejidad, ni tampoco cómo sería. Este artículo examina las características de la evolución del sistema, como su configuración organizativa, el gasto de las administraciones públicas por unidades de gobierno, el número de empleados públicos por unidades de gobierno y su distribución, y los euros per cápita de las comunidades autónomas. Junto con los conceptos clásicos y revisados que atañen a esta materia, el trabajo busca dibujar el mapa de la asimetría de las relaciones intergubernamentales. Se puede observar como la implementación del nuevo modelo de gobierno y de administración autonómico genera nuevas dinámicas que lo conforman como un modelo único en el mundo, aunque comparte rasgos similares tanto con países puramente federales como con países que han establecido principios autonómicos como los españoles. Este tipo de estudio es muy importante para entender los modelos muy complejos de gobernanza multinivel y las intrincadas relaciones entre las diferentes unidades de gobierno y las administraciones que a menudo compiten entre sí y que especialmente desarrollan relaciones de interdependencia, como se puede ver en países como México, Bolivia, Argentina, Brasil y Venezuela, entre otros países no unitarios. Con el estudio de las dinámicas, se arriba a la comprobación científica de rasgos tales como la interdependencia y la asimetría que destaca problemas para la ciudadanía. Por ejemplo, por las dinámicas de influencia política, algunas unidades subnacionales -como en el caso de España- cobran mayor relevancia frente a otras, con la problemática de poder generar desigualdades en cuanto a la obtención de servicios públicos por parte de la ciudadanía.*

**Palabras clave:** Relaciones Intergubernamentales; Autonomía; Gobernanza; Federalismo; Regionalismo; Administración Regional; Cooperación Regional; Descentralización; Constitución; Democracia; Personal Público; Cultura Administrativa; España

### **Asymmetry in Intergovernmental Relations: the Case of the State of Autonomies in Spain**

*The Spanish Constitution of 1978 sought to connect with the Constitution of 1931 regarding the territorial distribution of power. The result of its execution*

Recibido: 19-07-2020 y 12-04-2021 (segunda versión). Aceptado: 24-04-2021.

*was one of the most decentralized countries in the world as a complex State, as opposed to fully federal composite states. When Title VIII of the Spanish Constitution of 1978 was approved, a new State of Autonomies was born in Spain. At that time nobody thought it could reach the current development in terms of its complexity, nor what it would be like. This article examines the characteristics of the evolution of the system, such as its organizational configuration, the expenditure of public administrations by government units, the number of public employees by government units and their distribution, and the euros per capita of the autonomous communities. Together with the classic and revised concepts in this subject, the aim of this work seeks to draw the map of the asymmetry of intergovernmental relations. It can be seen how the implementation of the new model of autonomous government and administration generates new dynamics that make it a unique model in the world, although it shares similar features with both purely federal countries and countries that have established autonomous principles such as the Spanish one. This type of study is very important to understand the very complex models of multilevel governance and the intricate relationships between the different government units and administrations that often compete with each other and especially develop interdependent relationships, as it can be seen in countries such as Mexico, Bolivia, Argentina, Brazil and Venezuela, among other non-unitary countries. By studying the dynamics, we arrive at the scientific verification of features such as interdependence and asymmetry that highlights problems for the citizens. For example, due to the dynamics of political influence, some sub-national units -as in the case of Spain- become more relevant than others, with the problem of generating inequalities in terms of citizens' access to public services.*

**Key words:** Intergovernmental Relations; Autonomy; Governance; Federalism; Regionalism; Regional Administration; Regional Cooperation; Decentralization; Constitution; Democracy; Public Personnel; Administrative Culture; Spain

### **Introducción**

**E**l principal desafío que afrontan las relaciones intergubernamentales en todos los lugares del mundo es el difícil equilibrio entre la diversidad cultural y la equidad necesaria en cualquier Estado. Es un problema de asimetría y equidad, debiendo ser ambas respetadas. La unidad no refleja la diversidad de la población, mientras que existe el riesgo de propiciar una situación de desigualdad injustificada si no se introducen controles a las tendencias centrífugas de los modelos asimétricos.

La compleja temática de equidad en la descentralización ha sido revisada por varios autores como Kölling y Carmona Contreras (2012), Kölling (2014), Restrepo-Botero (2008), Tamboleo (2013), Veneziano



(2012) y Wiesner (2003). Es un tema de gran importancia en América Latina en las últimas décadas, ya que la tercera ola democratizadora, en terminología de Huntington, conllevó un proceso generalizado de descentralización, en la mayoría de los casos de tipo administrativo. Como señala el informe Balance de la descentralización de América Latina: "Este proceso se ha traducido, ante todo, en una transferencia del poder y recursos en beneficio de los municipios, ya que la consolidación de la escala intermedia, o regional, solamente se produce en una etapa ulterior, y no en todos los países. Por fin, sus resultados han sido objeto de controversias en torno a la persistencia de desigualdades entre las regiones, la ausencia de mejora de la gestión de los fondos públicos y la baja participación de la sociedad civil. Un balance más detallado se puede sacar analizando las modificaciones operadas en materia de marco institucional, de reparto de las competencias, de estructura de financiación, organización de los recursos humanos y participación ciudadana" (DEGECID, 2007: 3).

Hay cuatro países constitucionalmente federales en América Latina: Brasil, México, Argentina y Venezuela, aunque este último con un nivel de descentralización menor. Todos los demás tienen crecientes niveles de representación local, por lo cual el tema de las relaciones intergubernamentales es de la máxima actualidad en la región.

En todos los estados el reparto de las competencias entre niveles de gobierno se opera siguiendo los principios de competencia general y competencias compartidas. La autonomía municipal se reconoce en todas partes, pero su estatuto es más débil en los países federales, especialmente en México y Argentina, donde los estados federados definen gran parte de su contenido. Estos gozan, además, de algunas competencias exclusivas sobre la organización de su territorio, como la explotación por lo menos parcial de sus recursos naturales en Argentina y Venezuela, la prestación de algunos servicios como la educación secundaria en Argentina, o la red de gas en Brasil (DEGECID, 2007; Aponte Pinzón, 2017).

¿Qué tienen en común los países de América Latina y España? ¿Qué se puede aprender del caso español? España ha sido un país que se democratizó también en el contexto de la tercera ola. Los procesos de descentralización política regional y local han sido profundos, rápidos, contemporáneos. De los éxitos, y también de los temas no resueltos, se puede derivar un esquema de análisis de las relaciones intergubernamentales o, al menos, se puede abordar una reflexión conjunta que puede ser fructífera para todos.

España, además, es una sociedad multicultural, con idiomas y tradiciones diferentes. El multiculturalismo de España y de América Latina han de ser reconocidos, pero hay que afrontarlo sin poner en cuestión la equidad.

Este artículo permite constatar algunos de los puntos para otros países con casos similares, especialmente en América, en los cuales también están involucradas diversas relaciones multinivel y un conjunto de desafíos que comparten en la actualidad todos los países democráticos. El desafío de hacer compatible la equidad con la libertad y el respeto a la multiculturalidad es uno de los más importantes y centrales desafíos democráticos en el mundo entero desde hace varios decenios (Elazar, 1992).

### **1. Nuevo escenario de las relaciones intergubernamentales en España: los orígenes**

Durante la transición a la democracia en España después de 1975, año en el que murió Franco, fue necesario llegar a un equilibrio entre las demandas de diferentes grupos sociales y políticos legítimamente representados en el Parlamento Español. Se llegó a una fórmula nueva, la del Estado de las Autonomías, que se recogió en el Título VIII de la Constitución Española de 1978 y que permitía no definir al Estado español como unitario, ni como federal. España había sido un país centralista que había copiado desde el siglo XIX el sistema administrativo francés. En los años treinta, durante la República, se inició un proceso de descentralización regional política y administrativa que se vio truncado por la sublevación militar, la guerra y una larga dictadura de casi cuarenta años que condujeron a retomar el modelo administrativo centralista tradicional.

Tras la muerte de Franco y las primeras elecciones democráticas en 1977, buena parte de los grupos políticos representados en el Parlamento español percibía que la democracia habría de reconocer la diversidad cultural de la España real, que había sido severamente reprimida por un régimen autoritario que se negó a acercar las instituciones representativas al pueblo. El centralismo era para muchos sinónimos de autoritarismo. Se planteaba la necesidad de llegar a un delicado equilibrio entre lo existente y lo deseado, intentando crear un marco normativo capaz de apoyar de forma flexible la adecuada representación de todas las culturas presentes en España. Fueron pioneras y especialmente representativas las regiones del País Vasco y de Cataluña, que habían mantenido históricamente sus propias

lenguas, instituciones y tradiciones y necesitaban un reconocimiento constitucional (Tamboleo García, 2014).

Se llegó a un acuerdo entre los principales partidos políticos para generar un nivel de gobierno intermedio entre el central y el local: el nivel regional. Se llamó a cada región Comunidad Autónoma. Suponía un proceso de descentralización política y administrativa, de modo que los ciudadanos españoles comenzaron en unos pocos años a elegir a sus representantes para los gobiernos locales, autonómicos y central. El proceso se hizo de forma gradual, los recursos materiales y humanos y las competencias políticas se fueron asumiendo a lo largo de un período de veinte años. Además, se hizo un reconocimiento de lo que entonces se denominó como “el hecho diferencial”, es decir, de la existencia de diversidad de culturas en España y de que algunas de ellas estaban especialmente arraigadas. Se diseñó una doble vía para acceder gradualmente a la autonomía plena: la rápida (artículo 151) para Cataluña, País Vasco, Andalucía y Galicia; la lenta (artículo 135) para el resto de las comunidades autónomas. La configuración final del Estado de las Autonomías puede observarse en la Figura 1.

**Figura 1**  
**Mapa autonómico de España**



Fuente: España. Ministerio de Fomento. Instituto Geográfico Nacional (s.f).

**La interdependencia organizativa para la acción pública en el Estado de las Autonomías se debe a dos hechos que son parte de su propia naturaleza: la integración en la Unión Europea y su clara adscripción al modelo del Estado del bienestar.**

De esta manera se generó una fórmula abierta, capaz de contentar a los defensores de la unidad de España, al tiempo que se iniciaba un proceso de regionalización que pasó a denominarse "Estado de las Autonomías". Este marco ha permitido que el modelo de relaciones intergubernamentales, según Wright (1978), en España haya cambiado a lo largo de las últimas décadas sin que ello haya aparejado cambios en el texto constitucional. La arquitectura de niveles, actores y competencias fue cambiando, pero mucho más lo hizo la interacción entre ellos (Ferri Durá, 2001).

Paralelamente a este proceso interno, los sucesivos gobiernos fueron negociando la integración española en la Comunidad Económica Europea (CEE), que tenía y tiene a la democracia entre sus requisitos de membresía. Una vez muerto el dictador, aprobada la nueva Constitución de 1978 y celebradas las segundas elecciones legislativas y las primeras municipales en 1979, España ya tenía la legitimidad democrática para integrarse en la CEE. Completar ese proceso suponía una nueva cesión de soberanía del Estado central español hacia arriba, que se hizo efectiva en 1986.

La interdependencia organizativa para la acción pública en el Estado de las Autonomías se debe a dos hechos que son parte de su propia naturaleza: la integración en la Unión Europea y su clara adscripción al modelo del Estado del bienestar. Las relaciones de los estados y de las regiones de la Unión se definen por el conjunto de los estados miembros sin intervención directa de las comunidades autónomas, al menos en las primeras fases de su diseño y desarrollo. Esta es una racionalidad que no tiene por qué coincidir con la del modelo de relaciones que se adopta en las relaciones que se establecen entre el Estado Central y las comunidades autónomas. En consecuencia, hay una doble fuente de interdependencia organizativa: la derivada de las relaciones de la Unión Europea con sus países miembros y la de las comunidades autónomas con el Estado español y con la Unión Europea (Paniagua y Bañón, 2000).

Estas dos corrientes de integración regional europea y de descentralización, implican tendencias divergentes y paralelas, que no se encuentran. El gobierno central es el actor encargado de garantizar el solapamiento de ambos procesos, su interacción y coordinación. No hay que olvidar que el contexto

**El modelo de negociación corporatista produce un modelo distinto de lo público y afecta a las relaciones intergubernamentales, ya que, a la hora de tomar decisiones, se incrementa el número de actores.**

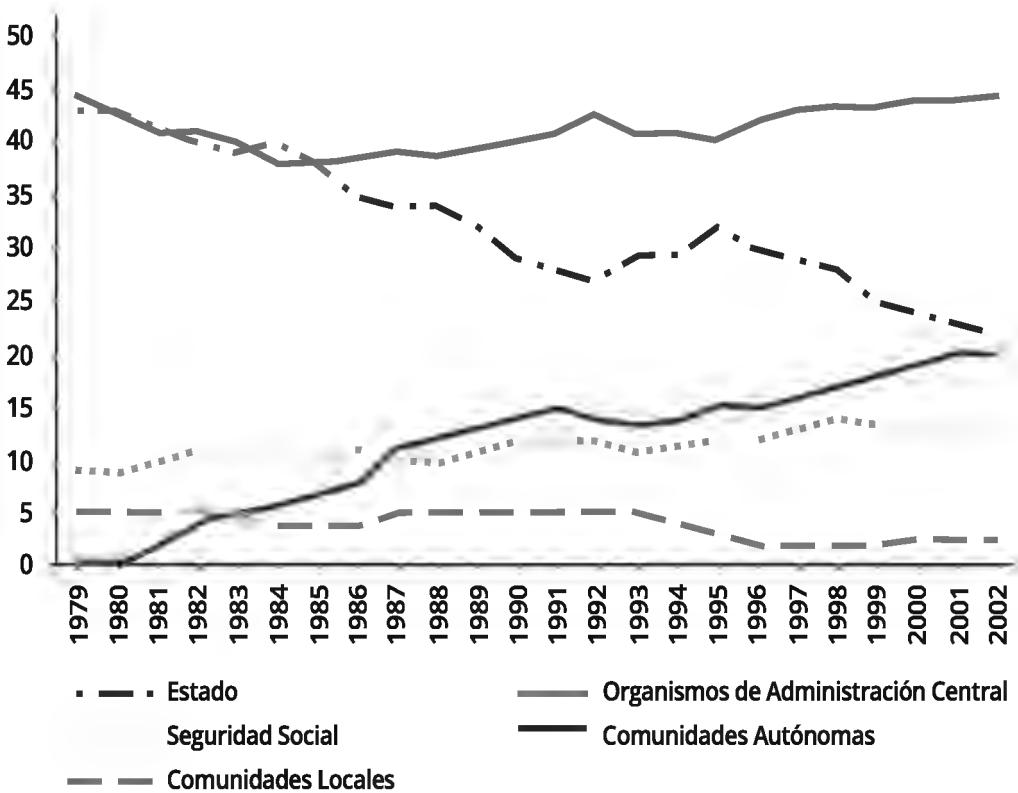
en el cual se iniciaron estos procesos fue un momento de crisis económica internacional (primer choque del petróleo de 1973) que derivó en una crisis del Estado de bienestar en los países del Norte de Europa. A finales de los años setenta y comienzos de los ochenta, algunos gobiernos (la Nueva Derecha de Margaret Thatcher y Ronald Reagan) se apresuraban en culpar al Estado de todos los males de la economía y en hacer todo lo posible para reducirlo. En cambio, en España era un momento de intenso crecimiento del Estado de bienestar, que hasta este momento había ofrecido muy escasos servicios y había obedecido más a un modelo asistencial que a uno universal, y que se estaba empezando a extender a servicios como la sanidad o la educación.

Para poder afrontar todos estos desafíos conjuntos, se adoptó un modelo de negociación corporatista (O'Donnell ...[et al], 1988), es decir, un sistema de negociación basado en la representación colectiva de los ciudadanos y de los actores económicos principales. En los Pactos de la Moncloa de 1977 (García, 2020) se encontraron los principales partidos políticos con representantes de las asociaciones sindicales y de los empresarios, llegando a acuerdos de contención de salarios y cambios en la imposición que posibilitaron la generación de recursos suficientes para apoyar el crecimiento del Estado que era necesario para incrementar el Estado del bienestar. El modelo de negociación corporatista produce un modelo distinto de lo público y afecta a las relaciones intergubernamentales, ya que, a la hora de tomar decisiones, se incrementa el número de actores incluyendo por supuesto a los representantes políticos de los diferentes niveles territoriales, pero también a los diferentes representantes agregados de los intereses económicos, principalmente sindicatos y patronales.

En la Figura 2 se aprecian los niveles territoriales que fueron responsables del gasto entre 1979 y 2002. Se puede ver claramente el constante descenso del porcentaje del gasto ejecutado por el Estado en el período, reduciéndose prácticamente a la mitad, desde un nivel de más de un 40 por ciento del gasto a uno de algo más del 20 por ciento. En cambio, las comunidades autónomas no han dejado de crecer en su porcentaje de gasto, convergiendo en un nivel cercano al del Estado Central en el siglo XXI. Finalmente, las comunidades locales han mantenido un porcentaje elevado de más de un 40 por ciento durante todo el período.

Figura 2

Gasto de las administraciones públicas por componentes institucionales, 1979-2002



Fuente: VV. AA. (2008).

Otro indicador de los cambios que han tenido lugar en España es el número de empleados públicos en los diferentes niveles territoriales. Las cifras son claras: mientras que según el INAP en 1983 había 1.357.000 funcionarios de la administración central del Estado, 107.000 de las administraciones autonómicas, y 232.000 en las administraciones locales el año 2005 se había invertido la situación: en la administración central del Estado solamente quedaban 540.868 empleados públicos, mientras que en la Autonómicas eran 1.283.154 y en las administraciones locales el número de empleados era de 563.392, llegando a un nivel similar al de la administración central del Estado (Figura 3).

**Figura 3****Resumen de la evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas**

	Enero 2002	Enero 2005	Enero 2010	Enero 2015	Enero 2020
Sector Público del Estado	563.989	540.868	591.559	539.306	512.767
Administración del Estado (1)	298.865	289.463	298.018	249.485	231.456
Fuerzas Armadas	121.004	115.425	132.486	121.848	117.032
Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado	115.006	113.411	137.087	143.114	139.227
Administración de Justicia	29.114	22.569	23.968	24.859	25.052
Sector Público de las Comunidades Autónomas	1.191.359	1.283.154	1.446.564	1.428.334	1.514.126
Consejerías y/o departamentos y sus organismos autónomos	242.129	228.790	246.321	214.022	213.139
Docencia No Universitaria	451.668	490.757	546.571	531.030	563.428
Instituciones Sanitarias S.N.S.	370.018	422.445	490.351	475.465	514.952
Cuerpos de Policía autonómicos	15.191	18.641	24.860	26.101	25.952
Administración de Justicia	22.993	29.974	37.789	37.408	40.290
Universidades (2) (3)	89.360	92.547	100.672	144.308	156.365
Sector Público de la Administración Local (4)	547.728	563.392	657.905	577.164	570.819
Ayuntamientos y Otras Entidades Locales y sus OO. AA.	477.945	485.286	580.869	517.838	506.694
Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares y sus OO. AA.	69.783	78.106	77.036	59.326	64.125
<b>Total</b>	<b>2.303.076</b>	<b>2.387.414</b>	<b>2.696.028</b>	<b>2.544.804</b>	<b>2.597.712</b>

Referencias: 1) La modificación de la estructura de Renfe-Operadora y su fraccionamiento en cuatro sociedades mercantiles estatales supone la salida de 14.133 efectivos. 2) A partir de enero de 2012, se incorporan datos del total de efectivos de las Universidades, inscritos y no inscritos en el Registro Central de Personal (RCP). Hasta esa fecha solo se publicaban datos del personal inscrito. 3) A partir de julio de 2019 las Universidades se incorporan al sector público de las Comunidades Autónomas. 4) Los datos de Diputaciones, Cabildos y Consejos Insulares se incorporan al BEPSAP en enero de 2002.

Fuente: Ministerio de Política Territorial y Función Pública, con datos del Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas (BEPSAP) a 1 de enero de cada año.

Se puede comprobar en el reparto de empleados públicos por organismo, que ya desde 2002 y hasta 2020 más de la mitad de los funcionarios pertenecen a la administración de las comunidades autónomas. El resto se reparten en proporciones semejantes entre la administración central del Estado (distribuido entre fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, Fuerzas Armadas, administración de justicia, entidades públicas empresariales y con régimen específico) y la administración local, que desde 2005 predomina sobre la primera.

A esta configuración de actores y niveles hay que sumar la proliferación desde los años ochenta de lo que suele denominarse como “quangos” o, en otra terminología, tercer o cuarto sector. Si el Estado es el primer sector y el sector privado es el segundo, entonces el tercer y el cuarto sector estarían conformados por las fundaciones, las ONG y otras organizaciones sociales alternativas a las clásicas, para la defensa de intereses transversales como pueden ser el género o el medio ambiente, o particulares como puede ser la discapacidad.

Así, la democracia en un Estado multinivel implica un aprendizaje importante de negociación y respeto entre partes que en principio parecen tener intereses contrapuestos. Esto solo es posible si se desarrolla una cultura política de respeto a la diversidad, a la multiculturalidad, a la participación (Veneziano, 2014), una cultura basada en la tolerancia y la negociación. La sociedad española en su conjunto cambió en solo una década, desarrollando un sistema de relaciones intergubernamentales completamente nuevo que se sigue definiendo en la actualidad.

## **2. La Ley de Hierro de la visibilidad**

Una vez diseñado el sistema desde el punto de vista constitucional, el resto de la historia ha tenido que ver en gran medida con cómo se ha hecho, es decir, con las dinámicas intergubernamentales, que se abordan en detalle más adelante. No obstante, es necesario recordar que hay algunas regularidades, entre las que cabe mencionar la “Ley de Hierro de la visibilidad”, que recogen la tendencia de la ciudadanía de expresar más confianza por los gobiernos locales que por los más alejados. Tal como plantea Agranoff (1997), este es un poderoso argumento a favor de la descentralización, pero al mismo tiempo plantea el problema de la legitimidad de los gobiernos centrales en un entorno de integración internacional y descentralización. Aplicada esta ley hasta sus extremos, los problemas de legitimidad se incrementarían conforme se asciende en el nivel de gobierno.



**Los gobiernos subnacionales -que están cada vez más especializados en la implantación- tienen el campo abonado para hacer pasar como éxitos propios las políticas iniciadas en el ámbito nacional o supranacional y para trasladar sus fracasos a otros ámbitos de gobierno.**

Al mismo tiempo, los gobiernos subnacionales -que están cada vez más especializados en la implantación- tienen el campo abonado para hacer pasar como éxitos propios las políticas iniciadas en el ámbito nacional o supranacional y para trasladar sus fracasos a otros ámbitos de gobierno. Sin embargo, y aún teniendo en cuenta estos planteamientos, durante la gestión derivada del impacto de la pandemia en España durante el año 2020, se han visto nuevos retos de gestión en el ámbito intergubernamental que merecerán un análisis separado cuando la situación se haya clarificado y las derivadas de la gestión actual se hayan despejado.

### **3. Qué son las relaciones intergubernamentales**

Una definición clásica del término relaciones intergubernamentales es la de William Anderson (1960), quien las suscribe a “un importante contingente de actividades e interacciones que tienen lugar entre unidades de gobierno de todo tipo y nivel territorial de actuación”. Otra definición más reciente y concreta la proponen Agranoff y Ramos (1997), quienes refieren las relaciones intergubernamentales al análisis y la comprensión del conjunto de interacciones entre unidades. En la teoría del Estado aceptada en Europa, dicen estos autores, se considera la soberanía como algo indivisible, donde el Estado es la fuente exclusiva de poder y el resto de los órganos de poder son instrumentos. En la práctica, hay relaciones intergubernamentales dentro de todos y cada uno de esos sistemas que se presentaban como actores unitarios. De hecho, en ninguna democracia existe una sola entidad que tenga todas las competencias, se busca que los equilibrios entre unas y otras sirvan de controles internos. Esto es la distribución territorial del poder y así ha sido estudiada por autores como Weidner (1960).

Los rasgos de las relaciones intergubernamentales dicen Agranoff y Ramos (1998, citando a Wright, 1988), son:

- Trascienden las pautas de actuación gubernamental constitucionalmente reconocidas e incluyen una amplia variedad de relaciones entre niveles.
- El elemento humano es esencial para su éxito o fracaso.
- Las relaciones entre empleados públicos suponen continuos contactos e intercambios de información y de puntos de vista.
- Cualquier tipo de empleado público es, al menos potencialmente, un participante en los procesos intergubernamentales de adopción de decisiones.

- Se caracterizan por su dimensión política, lo cual exige el examen de las interacciones entre los distintos niveles de gobierno que intervienen en la formulación, implantación y evaluación de las políticas públicas.

De este modo, el enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG) se presenta como alternativo y complementario a los de las teorías de Estado tradicionales, como *policy networks*, jerarquías, etc. -basados todos ellos en la visión del siglo XIX del Estado y su administración desde una óptica jurídica-, profundizando en los elementos dinámicos que de otro modo quedarían ocultos. Se comprobó con el tiempo que países con sistemas administrativos parecidos tenían funcionamientos muy diferentes en la práctica y que había que añadir una visión dinámica que superase el enfoque estático y taxonómico tradicional. Más allá de la estructura de las instituciones de representación política y gestión administrativa de un territorio dado, hay que fijarse en los actores, en el reparto de competencias, en las responsabilidades separadas y compartidas. En definitiva, se trata de introducir una visión dinámica de la gestión pública que tenga en cuenta las interacciones entre actores y órganos, no únicamente las estructuras.

Este enfoque permite asimismo incluir elementos esenciales para comprender el funcionamiento de las instituciones públicas, tales como la ideología, los actores implicados u otras fracturas (denominado "clivajes" en la literatura anglosajona), que afecten la realidad de la gestión pública. Se incluye asimismo en el análisis un factor con frecuencia olvidado: la cultura política, que se detalla en el siguiente apartado. Como los autores mencionaran en artículos anteriores, la mejor forma de no resolver un problema es definirlo erróneamente (Bañón i Martínez y Tamayo, 1998; Agranoff y Ramos, 1997). La definición clásica ha respondido al enfoque jurídico constitucional, centrándose en la estructura y el reparto competencial o por su situación relativa los flujos de las transferencias financieras intergubernamentales. Esta definición, si bien es relevante, es claramente insuficiente.

#### **4. Dinámica de las relaciones intergubernamentales**

¿Cómo analizar un país concreto desde el enfoque de relaciones intergubernamentales? Este apartado presenta las preguntas esenciales a utilizar a la hora de analizar un sistema político desde el punto de vista de sus relaciones intergubernamentales. Las respuestas van a corresponder al caso de España.

**Cuando las relaciones son entre actores asimétricos, los mecanismos de coordinación son muy importantes. La situación actual de los órganos colegiados de carácter intergubernamental indica que este instrumento refuerza la capacidad de influencia y presencia de la Administración Central del Estado en el sistema de relaciones intergubernamentales.**

Como se decía en el apartado anterior, la necesidad de superar el enfoque clásico derivó de la constatación de que la teoría y la práctica de las relaciones asimétricas entre gobiernos, en ocasiones, no conectan bien. El caso español es muy interesante para ilustrar esa paradoja, así como la utilidad del enfoque de relaciones intergubernamentales.

### ***Asimetría y mecanismos de coordinación***

En España se puede encontrar un sistema de relaciones intergubernamentales muy atípico. ¿Por qué? Una primera perplejidad tiene que ver con la asimetría de los actores gubernamentales. En estados federales, confederales y unitarios, todos los actores implicados de un mismo nivel son iguales. En cambio, en España se ha mantenido un trato diferente para País Vasco y Cataluña. También para Navarra, Galicia y Canarias. Se trata por tanto de un sistema de relaciones intergubernamentales asimétrico, en un Estado complejo. La primera pregunta implícita en esta aproximación es: ¿Son los actores implicados en las relaciones intergubernamentales simétricos o asimétricos?

Cuando las relaciones son entre actores asimétricos, los mecanismos de coordinación son muy importantes. La situación actual de los órganos colegiados de carácter intergubernamental indica que este instrumento refuerza la capacidad de influencia y presencia de la Administración Central del Estado (ACE) en el sistema de relaciones intergubernamentales. Los órganos colegiados, junto con la financiación y la regulación, conforman el bagaje instrumental básico de la ACE para el desarrollo de sus principales papeles y relaciones respecto de los gobiernos subnacionales. En la actualidad la ACE participa en más de 500 órganos colegiados con las comunidades autónomas. Son instrumentos para la formulación, armonización y evaluación de las políticas públicas a nivel estatal. De este modo, la ACE puede ostentar una cierta influencia sobre arenas en las que ha perdido buena parte de sus responsabilidades tradicionales, así como compartir con niveles inferiores arenas en las que sigue ostentando casi intactas sus competencias tradicionales. Estos órganos colegiados tienen asimismo una doble función:

- Coordinar el proceso de transferencia de competencias y la relación entre niveles.
- Ser instrumentos de adaptación de las políticas a las peculiaridades de los distintos territorios, combinando funciones de coordinación y de formulación conjunta de políticas.

Cabe destacar, entre otros mecanismos de coordinación, el Fondo de Suficiencia, a través del cual se establece que las comunidades autónomas puedan disponer de los recursos necesarios para garantizar un nivel mínimo de servicios equitativo en todo el territorio español (Mitxelena, 2004). En la Figura 4 se pueden encontrar algunos datos de la distribución del Fondo de Suficiencia por comunidades autónomas.

**Figura 4**  
**Euros per cápita en las comunidades autónomas (España, 2005)**

Comunidades autónomas	Euros per cápita
Andalucía	960.6 €
Aragón	722.2 €
Principado de Asturias	824.0 €
Islas Baleares	-204.0 € (dadora)
Islas Canarias	1368.5 €
Cantabria	1020.0 €
Castilla y León	1006.9 €
Castilla-La Mancha	1047.3 €
Cataluña	325.5 €
Comunidad Valenciana	472.5 €
Extremadura	1465.3 €
Galicia	1081.9 €
Comunidad de Madrid	-25.1 € (dadora)
Región de Murcia	701.4 €
La Rioja	1053.0 €
<b>Media</b>	<b>665.2 €</b>

Fuente: Mitxelena Camiruaga (2006).

Se puede comprobar cómo algunas comunidades autónomas son dadoras netas de otras, como Madrid o Baleares. También varía enormemente la cantidad percibida per cápita, siendo las regiones más favorecidas Canarias y Extremadura, ambas con niveles de renta muy inferiores al medio y problemas derivados del desempleo estructural. En definitiva, hay numerosos instrumentos orgánicos y financieros de armonización autonómica, necesarios para garantizar un nivel de vida mínimo equitativo a todos los ciudadanos. Con estos datos se aprecia cómo las comunidades autónomas que soportan el sistema de forma continua, como sigue ocurriendo hoy, son Madrid e Islas Baleares, resultando uno de los rasgos más claros de asimetría frente a la equidad que reclama la ciudadanía. Se excluyen de la Figura 4 las comunidades autónomas de País Vasco y Foral de Navarra porque cuentan con haciendas propias y, por lo tanto, mecanismos de recaudación propios que profundizan la asimetría del sistema. Excluyendo estas dos comunidades autónomas, el resto de las comunidades se consideran de régimen común a efectos de financiación.

Frente a esta asimetría, del impacto de desigualdad a lo largo del primer decenio del siglo XXI y de las reivindicaciones provenientes de las diferentes comunidades autónomas, se llegó a una reforma de la financiación del sistema autonómico en el año 2009, en la que se intentaba paliar la situación. Como fruto de la misma, Cataluña evolucionó desde una situación de mayor perjuicio a una situación de menor perjuicio entre los años 2010 y 2017, como recoge Magallón (2019). Sin embargo, las comunidades autónomas de Madrid y Baleares se siguen considerando como dadoras dentro de este régimen de financiación y excluyendo nuevamente las comunidades forales de País Vasco y Navarra (Magallón, 2019). Como consecuencia de ello, instituciones académicas y de análisis han elaborado diferentes índices para ver qué media aporta cada ciudadano de cada comunidad y cuánto recibe, índices mediante los cuales se puede volver a comprobar la asimetría, tal como muestra la Figura 5 en los resultados de la financiación con los presupuestos del año 2017. En la Figura 5 también se podría considerar otras comunidades como “dadoras” porque reciben menos de lo que aportan por habitante, según lo que se aprecia, gracias al índice 100. Por ejemplo, la Comunidad Valenciana está en el 98 del índice 100 de capacidad tributaria y recibe entre 95,1 y 92,2 en los índices 100 de recursos recibidos por habitante de dos instituciones independientes. Todo esto dentro de los efectos de la reforma del sistema de financiación del año 2009.

**Figura 5**  
**Capacidad tributaria por habitante y recursos recibidos por habitante según las mediciones del Instituto de Economía de Barcelona y el Departamento de Estudios del BBVA, según índice 100**



Fuentes: Magallón (2019), Vilalta y Bosch (2019) y De la Fuente (2019b).

**A la postre, con una sensación de mayor o menor justicia y de asimetría del sistema, lo que tiene que haber es una compensación y una equidad de servicios entre los ciudadanos de todo el país.**

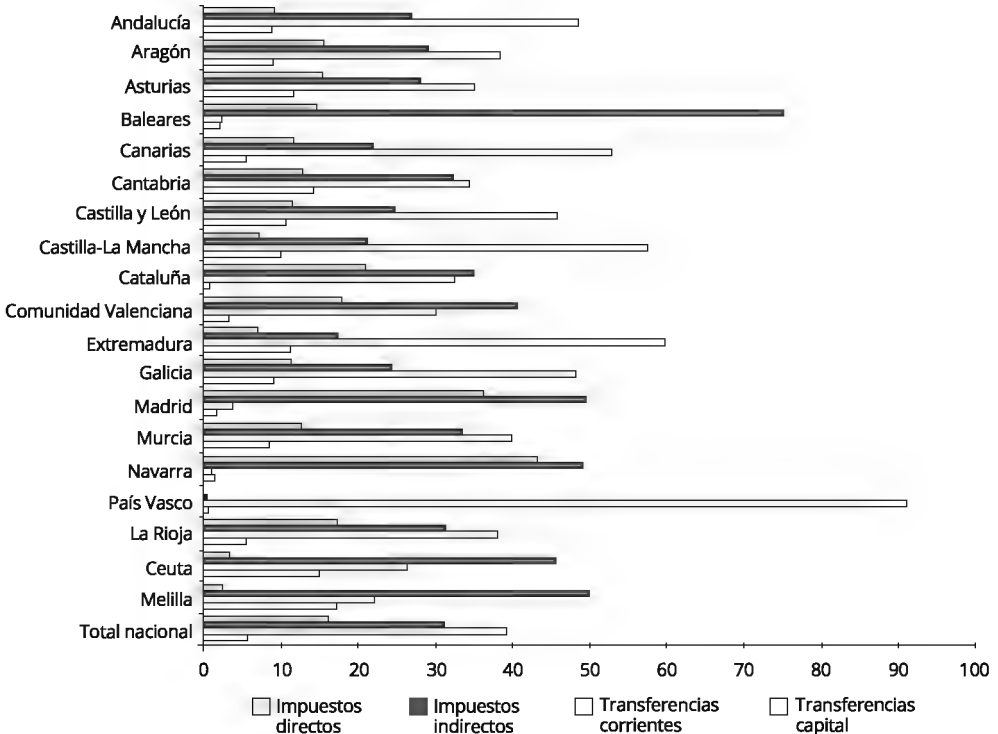
Gracias al índice 100, medido por dos instituciones diferentes, se puede observar cómo las comunidades que más aportan -como Madrid y Cataluña- son las que luego bajan entre 8 y 10 posiciones en los *rankings* de recursos recibidos por habitante. Existe mayor disparidad en las mediciones realizadas para Baleares, según las dos instituciones, y se observa de forma clara cómo Extremadura y Canarias resultan beneficiadas -lo que también se podía comprobar con el sistema de financiación anterior y los resultados de 12 años antes en la Figura 4.

De forma resumida para la finalidad de este trabajo, se aportan estos datos a fin de mostrar unas diferencias que poseen una casuística mayor, que tiene especialmente que ver con la riqueza de las diferentes comunidades, y que forma parte del debate que en España se ha conocido como “el debate de las balanzas fiscales”. A la postre, con una sensación de mayor o menor justicia y de asimetría del sistema, lo que tiene que haber es una compensación y una equidad de servicios entre los ciudadanos de todo el país.

**Recursos financieros**

El enfoque tradicional ha sido que quien tiene el control de los recursos, sobre todo del dinero, es el que tiene el control. Sin embargo, en casos como el español, este enfoque es insuficiente. Prácticamente en la totalidad de los países occidentales, el gobierno central es el mayor receptor de recursos fiscales y distribuye el dinero mediante diversos mecanismos. La primera fuente de financiación de la mayoría de las comunidades autónomas son las transferencias corrientes, excepto en lugares con alto nivel de consumo, como Madrid y Baleares, o de intensa actividad comercial, como Ceuta y Melilla, en las cuales la principal fuente de ingresos son los impuestos indirectos, como se puede comprobar en la Figura 6 a continuación.

**Figura 6**  
**Principales partidas presupuestarias de ingresos por comunidades autónomas**  
**(en % de cada presupuesto)**



Fuente: VV. AA. (2018).

Hay un buen número de problemas técnicos que pueden aparecer vinculados al reparto de los recursos financieros. Los criterios de reparto se pueden clasificar en:

- Fondos no condicionados en los que no hay que justificar la finalidad, que no van vinculados a objetivos o programas concretos, que permiten una mayor libertad a quienes los reciben.

- Fondos asociados a áreas concretas de gasto, si bien no a actuaciones concretas. Ejemplo: fondos para actuaciones vinculadas a la salud.

- Fondos condicionados que han de ser empleados para algo concreto, por ejemplo, mitigar el impacto medioambiental de ciertas actividades o formación para el empleo.

En las transferencias españolas se ha ido incrementando gradualmente el peso de los fondos no condicionados, tanto para las comunidades autónomas como para el nivel local. En la Figura 7 se recogen los diversos orígenes de la financiación condicionada en España. Se puede comprobar que la principal partida entre los fondos es la que corresponde al Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola -FEOGA (un 28,75%). Sin embargo, la mayor cuantía de los recursos financieros condicionados de España es utilizada en subvenciones, convenios y contratos programa (43,41% del total), buena parte de la cual va a capacitación de trabajadores empleados y desempleados. Finalmente, otras transferencias del Estado y de la Seguridad Social suponen solamente un 2,42% de los fondos condicionados en España.

**Figura 7**  
**Distribución de la financiación condicionada por su origen en el año 2006**

	Millones de euros	%
FCI	1.141,97	6,34
FEDER	1.622,15	9,01
FEOGA-O	597,53	3,32
Fondo de Cohesión	118,61	0,65
IFOP	215,86	1,20
FSE	613,82	3,41
FEOGA-G	5.177,66	28,75
Fondos sin determinar	267,46	1,49
<b>Total Fondos U.E.</b>	<b>8.613,09</b>	<b>47,83</b>
Subvenciones, Convenios y Contratos Programa	7.817,44	43,41
Otras Transferencias del Estado y de la S. Social	435,26	2,42
<b>Total</b>	<b>18.007,76</b>	<b>100,00</b>

Fuente: España. Ministerio de Administraciones Públicas (2008).



Finalmente, en la Figura 8 se observan los ingresos presupuestarios en las diferentes comunidades autónomas españolas, en el año 2020.

**Figura 8**  
**Ingresos presupuestarios de las CC. AA. en miles de euros, en 2020**

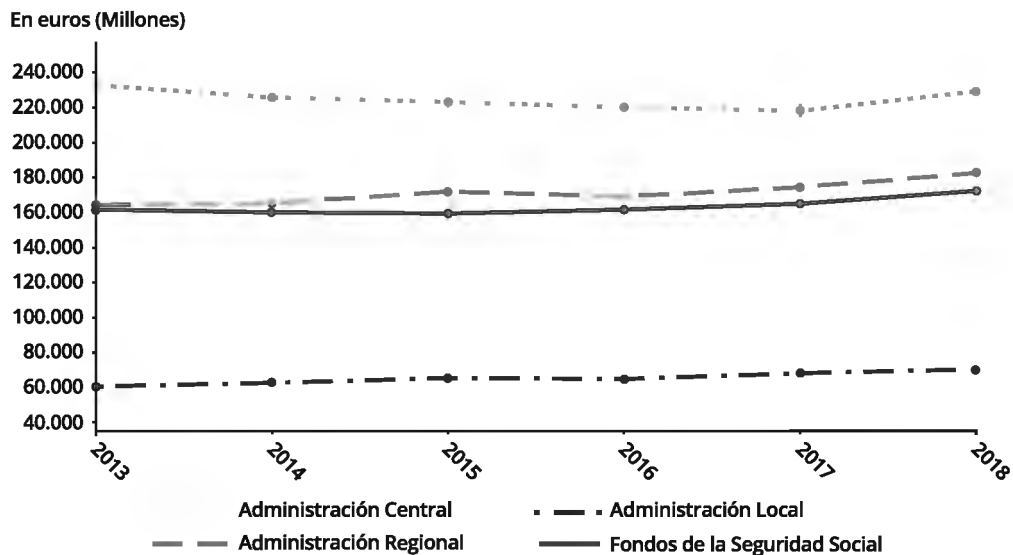
CC. AA.	Ingresos
Andalucía	34.240.600
Aragón	6.015.404
Asturias	4.692.679
Cantabria	2.888.233
Castilla y León	9.696.631
Castilla - La Mancha	9.666.427
Canarias	9.603.398
Cataluña	38.474.545
Extremadura	5.405.110
Galicia	11.812.578
Islas Baleares	5.893.124
Murcia	6.197.019
Madrid	23.333.117
Navarra	4.573.798
País Vasco	11.813.675
La Rioja	1.560.977
Comunidad Valenciana	23.358.416

Fuente: Datosmacro (2020).

***La consolidación del segundo decenio del siglo XXI***

Mientras que entre 1980 y 2010 se observa la configuración del modelo de relaciones intergubernamentales en España, con tres etapas distintas y momentos de especiales cambios, entre los años 2010 y 2019 surge un espacio de menor relevancia en el análisis. Se puede distinguir una cuarta etapa, puesto que las magnitudes enseñan que el sistema se había consolidado para el principio del decenio, y se observa una estabilidad en los grandes indicadores que se pueden extraer y observar en el último decenio (Figuras 9 y 10), además de observar datos asimétricos en cuanto a gasto y personal de las comunidades autónomas con diferencias de macro-magnitudes muy significativas (Figuras 11 y 12).

**Figura 9**  
**Evolución del gasto público en España por administración pública**



Fuente: España. Ministerio de Hacienda y Europa Press Data (2020).

**Figura 10**  
**Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CC. AA. y componentes de su saldo presupuestario**

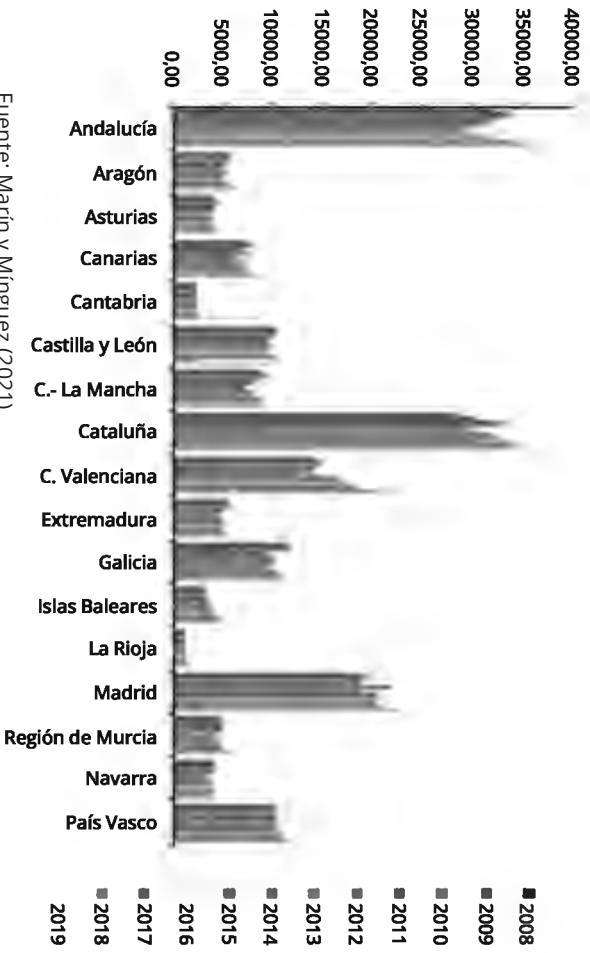
<i>Millones de euros corrientes</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2017 a 2018	% Var 2017 a 2018
<i>Ingresos netos</i>	131.239	135.089	142.745	152.905	159.345	+6.440	+4,21%
Impuestos ajust. por rec. incierta	47.631	50.852	54.530	59.898	62.732	+2.834	+4,73%
Transf. netas de otras AA. PP.	66.158	66.614	71.959	76.729	79.599	+1.870	+2,44%
Resto de ingresos	17.450	17.623	16.256	16.278	18.014	+1.736	+10,66%

**Figura 10 (continuación)**  
**Ingresos y gastos ajustados del conjunto de las CC. AA. y componentes**  
**de su saldo presupuestario**

<i>Millones de euros corrientes</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2017 a 2018	% Var 2017 a 2018
<i>Gastos netos (sin transf. a otras AA. PP.)</i>	149.739	153.790	152.374	157.136	162.155	+5.019	+3,19%
Operaciones de capital	12.996	15.996	11.769	12.695	13.424	+729	+5,74%
Intereses	8.100	4.508	4.463	4.354	4.405	+51	+1,17%
Otros gastos corrientes	128.643	133.286	136.142	140.087	144.326	+4.239	+3,03%
<i>Saldo presupuestario</i>	-18.500	-18.701	-9.629	-4.231	-2.810	+1.421	-33,59%
<i>Puntos porcentuales del PIB</i>							
	2014	2015	2016	2017	2018	Var 2017 a 2018	
<i>Ingresos netos</i>	12,66	12,51	12,76	13,11	13,19	+0,08	
Impuestos ajust. por rec. incierta	4,59	4,71	4,87	5,14	5,19	+0,06	
Transf. netas de otras AA. PP.	6,38	6,17	6,43	6,58	6,51	-0,07	
Resto de ingresos	1,68	1,63	1,45	1,40	1,49	+0,10	
<i>Gastos netos (sin transf. a otras AA. PP.)</i>	14,44	14,24	13,62	13,47	13,42	-0,05	
Operaciones de capital	1,25	1,48	1,05	1,09	1,11	+0,02	
Intereses	0,78	0,42	0,40	0,37	0,36	-0,01	
Otros gastos corrientes	12,41	12,34	12,17	12,01	11,95	-0,07	
<i>Saldo presupuestario</i>	-1,78	-1,73	-0,86	-0,36	-0,23	+0,13	

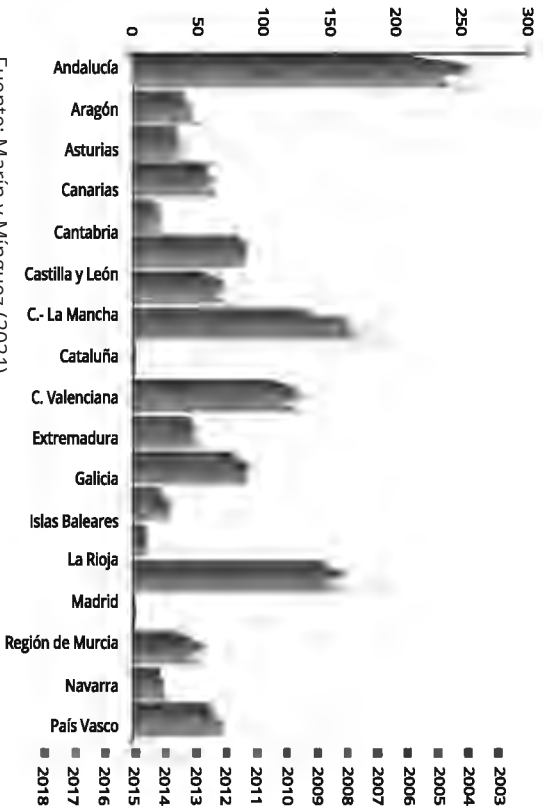
Fuente: De la Fuente (2019).

**Figura 11**  
**Evolución del gasto público en las comunidades autónomas (2008-2019)**  
 en millones de euros



Fuente: Marín y Mínguez (2021).

**Figura 12**  
**Funcionarios de las comunidades autónomas (2002-2019), en miles**

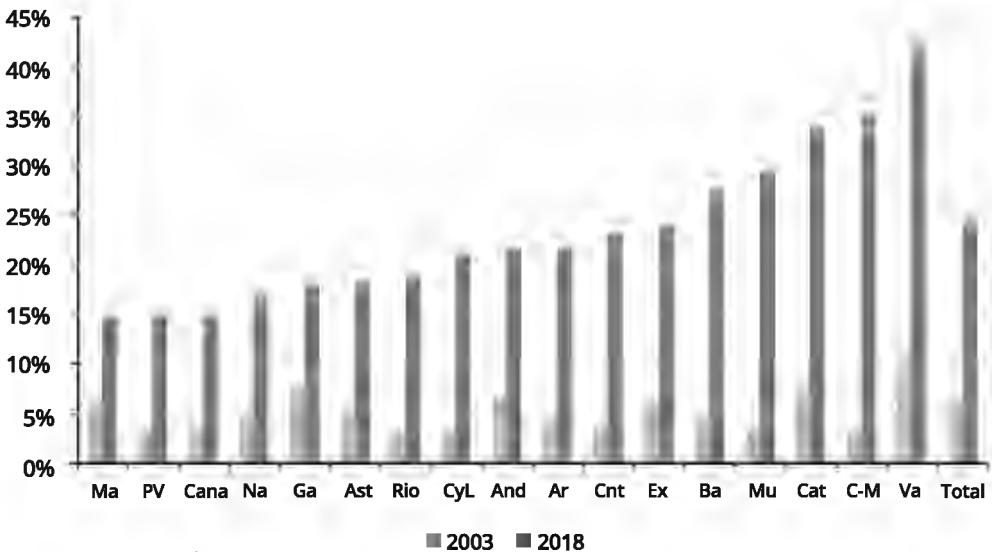


Fuente: Marín y Mínguez (2021).

Lo que sí ha cambiado en este último decenio, es el nivel de endeudamiento de cada una de las comunidades autónomas. Esto se debe especialmente a la consolidación de las autonomías, por cuya importancia política pueden permitirse este tipo de situación.

Lo que sí ha cambiado en este último decenio, es el nivel de endeudamiento de cada una de las comunidades autónomas. Esto se debe especialmente a la consolidación de las autonomías, por cuya importancia política pueden permitirse este tipo de situación. Sin embargo, no dejan de ser preocupantes especialmente los casos de Castilla-La Mancha, Cataluña y Comunidad Valenciana que, en especial contraste con Madrid, País Vasco y Canarias, enseñan otro ejemplo de asimetría en las relaciones intergubernamentales en España (Figura 13).

**Figura 13**  
**Deuda autonómica como porcentaje del PIB (2003-2018)**



Fuente: De la Fuente (2019).

***Modelos de relaciones intergubernamentales y de distribución de los servicios***

Es necesario, por supuesto, remitir la realidad a categorías o modelos que permitan comparar y ordenar el objeto de análisis. Al abordar las RIG, puede ser interesante reflexionar sobre el modelo en el que puede colocarse la realidad observada. Existen diferentes modelos de RIG. El esquema clásico de Wright (1988) distingue entre modelo inclusivo, superpuesto o separado. Los tres están representados a continuación en las Figuras 14, 15 y 16.

**Figura 14**  
**Modelo inclusivo de relaciones intergubernamentales**



Fuente: elaboración propia, sobre tipología de Wright (1988).

**Figura 15**  
**Modelo superpuesto de relaciones intergubernamentales**



Fuente: elaboración propia, sobre tipología de Wright (1988).

**Figura 16**  
**Modelo separado de relaciones intergubernamentales**



Fuente: elaboración propia, sobre tipología de Wright (1988).

**El proceso de descentralización del Estado en Autonomías ha impuesto la distribución indirecta de los servicios. La Administración Central del Estado actúa a través de otros gobiernos -las comunidades autónomas, las provincias y los municipios- en lugar de producir y proporcionar los bienes directamente a los ciudadanos.**

Otra dimensión para tener en cuenta es el modelo de distribución de los servicios. La Administración Central del Estado (ACE) está involucrada con distinta intensidad en las RIG, dependiendo del modelo de distribución de servicios. La distribución a través de redes verticales ha sido tradicionalmente el modelo de mayor vigencia para las relaciones de los gobiernos centrales con la sociedad. De hecho, dentro de este modelo, la distribución directa de bienes y servicios ha constituido históricamente el modo característico de actuación de la ACE. Sin embargo, el proceso de descentralización del Estado en Autonomías ha impuesto la distribución indirecta de los servicios. La ACE actúa a través de otros gobiernos -las comunidades autónomas, las provincias y los municipios- en lugar de producir y proporcionar los bienes directamente a los ciudadanos.

Toda la acción pública que se canaliza desde el centro a la sociedad a través de organizaciones privadas y de organizaciones no gubernamentales, es también del tipo de distribución indirecta. Por último, dentro de la distribución vertical de servicios está el caso de la distribución por delegación.

**Figura 17**  
**Relaciones intergubernamentales y modelos de distribución del servicio**

Redes verticales	Redes horizontales
Distribución directa	Coordinación intraorganizativa
Distribución indirecta	Cooperación interorganizativa
Distribución por delegación	Redes externas

Fuente: Bañón i Martínez y Tamayo (1998).

La pertenencia de España a la UE tiene como consecuencia que un número creciente de políticas que se implantan en el territorio nacional se formulan fuera del mismo. Esto produce un grado de complejidad en la implantación de las políticas que invalida la aplicabilidad simple de los modelos tradicionales del federalismo estadounidense al caso europeo. La línea vertical de distribución sigue estando vigente, pues la política que se origina en Bruselas pasa por la ACE para llegar a los ciudadanos españoles directamente o con la participación de gobiernos subnacionales, organizaciones gubernamentales y asociaciones privadas. La importancia de estas políticas reside en el volumen de recursos que movilizan y en los temas estratégicos a los que orientan sus soluciones. El Fondo Social Europeo, los Fondos Estructurales, la Política Agrícola Común, la política de pesca o las directrices de la política medioambiental son políticas suficientemente ilustrativas de la importancia de la distribución de la ACE por delegación. Los papeles actuales de la ACE con los niveles inferiores son como homogeneizadora, homologadora, coordinadora, mediadora.

El papel más intenso de la ACE frente a la Unión Europea es como mediadora: concretamente ha de negociar, conseguir y coordinar, en diferentes momentos del tiempo.

El modelo de redes de distribución horizontal de servicios se sitúa en otro plano. Si bien es verdad que la coordinación intraorganizativa para la distribución de servicios tiene una gran importancia en el diseño de las RIG, la cooperación interorganizativa con el sector público de la economía y con entes públicos descentralizados ha disminuido su volumen, debido a la legislación europea de protección de la libre competencia y a la transferencia de gran parte de los organismos autónomos de los gobiernos subnacionales. Las redes horizontales



Además de quién controla los recursos, quién formula las políticas públicas y quién las implementa, es necesario analizar el estilo de gestión o de gobierno multinivel. Una misma definición del Estado puede conducir a dinámicas muy diferentes, cooperativas o no cooperativas, con resultados también muy diferentes.

externas -entre las comunidades autónomas y las locales, o entre estas últimas- canalizan un volumen creciente de recursos.

### **Actores relevantes**

Para analizar adecuadamente las dinámicas entre actores, niveles y competencias, son esenciales dos interrogantes: ¿quién formula las políticas públicas? y ¿quién implementa las políticas públicas?

Las respuestas van a ser diversas dependiendo de los niveles de gobierno implicados, así como de las políticas de las que se trate. Por ejemplo, a la hora de analizar las relaciones intergubernamentales entre España y la Unión Europea, la distribución de competencias es que la segunda está encargada de la formulación de políticas, mientras que la primera ha de implementarla. Ambas posiciones implican un gran poder. La trasposición de, por ejemplo, una directiva en el ordenamiento jurídico de un país miembro ofrece a cada uno de los países de la Unión Europea la posibilidad de interpretar las indicaciones de esta, al tiempo que la aplicación de normas homogéneas por todo el territorio de la Unión Europea puede implicar para algunos países empeorar la situación anterior desde algún aspecto. Además, en la relación de España con la Unión Europea, se debe tener en cuenta que son relaciones multinivel, siendo en ocasiones la ACE la encargada de implementar las políticas, mientras que en otras ocasiones son las propias comunidades autónomas las encargadas de su ejecución. De este modo, las relaciones intergubernamentales de España con la Unión Europea en la práctica llevan a una variedad de situaciones diferentes.

### **Dinámicas cooperativas o de suma cero**

Además de quién controla los recursos, quién formula las políticas públicas y quién las implementa, es necesario analizar el estilo de gestión o de gobierno multinivel. Una misma definición del Estado puede conducir a dinámicas muy diferentes, cooperativas o no cooperativas, con resultados también muy diferentes. El sistema político español está diseñado para dinámicas de interacción multinivel gubernamentales cooperativas (Gunther, Harguindéguy, Montero y Pasquier, 2016). Sin embargo, no siempre ha sido así. En distintos momentos desde el comienzo de la historia de la democracia española, hace ya más de treinta años, los gobiernos de diversas comunidades autónomas han mostrado posiciones no cooperativas, de franca oposición, como ocurrió entre la Comunidad de Madrid,

**Los conflictos entre diferentes niveles han tenido que ver casi siempre con el reparto de recursos y/o de competencias. Es interesante que estos conflictos se han dado incluso entre mayorías políticas del mismo partido. También es interesante constatar que ha sido posible llegar a acuerdos globales, independientemente del partido de referencia.**

regida por la conservadora Esperanza Aguirre, y el Estado central, gobernado por el partido socialista con José Luis Rodríguez Zapatero. Además, han sido frecuentes los conflictos entre los niveles autonómico y local, incluso entre políticos electos del mismo partido. En estos casos, con frecuencia, la dimensión o clivaje territorial se ha impuesto sobre la dimensión ideológica, teniendo un mayor peso en las relaciones intergubernamentales.

### ***Cultura política***

Finalmente, otro tema central para abordar las relaciones intergubernamentales que ha sido tradicionalmente ignorado es el análisis de la cultura política. El diseño institucional de relaciones intergubernamentales en España estaba basado en la necesaria cooperación entre niveles. Es una evolución de la coerción a la cooperación como contemplaban autores como Chung-Lae Cho y Deil Wright (2001) para escenarios de otros países que más tarde, por su propia evolución, ha ocurrido también en España. España ha ido desarrollando una cultura política democrática posterior a la reforma institucional. Como demuestran las investigaciones de Linz y Stepan (1996), de Gunther, Montero y Puhle (2015) y de Gunther y Montero (2016), fue primero la democracia que los demócratas. Fueron primero las instituciones democráticas, es decir, las elecciones, los partidos políticos y el voto, que el considerar mayoritariamente la democracia como el mejor régimen político posible, el primero deseable. Al desarrollar los españoles una cultura política democrática, aprendieron en su mayoría a reconocer la legitimidad de los demás, a aceptar la diferencia, a negociar desde el respeto. De alguna forma hubo una época en la cual culturalmente la descentralización se equiparaba a más y mejor democracia, puesto que la descentralización se había convertido en un paradigma social en la tipología que recoge Veneziano (2015). Se ha desarrollado, en definitiva, una cultura política cooperativa que incide positivamente en la gestión pública y que permite llegar a acuerdos a largo plazo. Ejemplos de resultados de la cooperación son los acuerdos que se han firmado entre los principales partidos para mantener el sistema de pensiones (Pacto de Toledo) o los pactos antiterroristas.

Sin embargo, la tensión centro-periferia ha propiciado alianzas que podrían parecer difícilmente previsibles, por superar las diferencias ideológicas. En efecto, en ocasiones se ha impuesto como criterio

para defender posiciones conjuntas el eje territorial. Los conflictos entre diferentes niveles han tenido que ver casi siempre con el reparto de recursos y/o de competencias. Es interesante que estos conflictos se han dado incluso entre mayorías políticas del mismo partido. También es interesante constatar que ha sido posible llegar a acuerdos globales, independientemente del partido de referencia, entre representantes locales que han acordado posturas comunes frente al gobierno central en el marco institucional de la Federación Estatal de Municipios y Provincias (FEMP).

Ejemplos de conflictos por el reparto de recursos y/o de competencias han sido las luchas entre los representantes del PP en Valencia, entre la Comunidad Autónoma y la ciudad de Valencia. También los conflictos entre la Alcaldía y la Comunidad de Madrid, ambas del PP, que han conducido a una verdadera crisis interna en este partido, el primero de la oposición en España. También entre representantes del PSOE, ha habido una gran tensión, una de las más recordadas fue la que enfrentó al Presidente de Gobierno, Felipe González, con el Presidente de la Comunidad de Madrid, Joaquín Leguina, a comienzos de los años noventa. Por supuesto, se han dado también desencuentros importantes entre representantes de diferentes partidos, como la lucha que estuvo abierta entre la Presidente de la Comunidad de Madrid, Esperanza Aguirre, y la Presidencia del Reino, con José Luis Rodríguez Zapatero a la cabeza.

La afirmación nacional también ha sido fuente de conflictos, conllevando importantes dificultades por la adopción de posturas no cooperativas. Ejemplo de estas dinámicas de juego de suma cero ha sido la postura tradicional de los partidos nacionalistas y no nacionalistas del País Vasco, quienes se han mostrado de acuerdo, independientemente de las mayorías políticas, de reducir el papel del Estado central en su territorio. Las mayorías del mismo partido ya no garantizan relaciones cordiales entre niveles. De hecho, algunas de las más difíciles se han dado entre gobiernos de la misma mayoría (posiblemente por la dinámica de expectativa de acceso a los recursos).

### **Conclusiones**

La importancia del escenario multinivel en cualquiera de sus interpretaciones (unitario funcionando por desconcentración; autonómico o regional funcionando por descentralización en estados complejos; y federal funcionando por la suma de los entes en estados compuestos

-que señalan autores como Baron, 2010-, entre otros tipos) es tan fundamental para el estudio de la gobernanza actual como la suma de actores, redes y procesos (Bañón i Martínez y Tamboleo García, 2015). Aunque su importancia es mayor en algunos países, como el caso de España, más que en otros, es una realidad que está abierta a discusión (Lancaster, 1997; Subirats, 1998; y Ferri Durá, 2010) y en constante evolución, por lo que se debe seguir profundizando en este campo de estudio crucial para las reformas democráticas y la modernización de las administraciones que los Estados necesitan (Bañón i Martínez y Jiménez Meroño, 2010), teniendo en cuenta también, el escenario local con especial énfasis en el análisis de las grandes ciudades, donde también se producen fuertes asimetrías entre las mismas y dentro de su organización interna (Tamboleo García, 2020).

En el caso de estudio que se analizó, si bien predominan las relaciones cooperativas a nivel administrativo, las no cooperativas (más frecuentes a nivel político) han de ser identificadas para un adecuado análisis de las dinámicas intergubernamentales. Se percibe de forma clara una evolución de la coerción del Estado unitario a la cooperación del Estado autonómico, aunque de forma asimétrica, porque unas comunidades han sido más cooperativas y se han comportado con mayor lealtad hacia el Estado central que otras. Además, se han examinado algunos debates de actualidad importantes, como la asimetría de recursos y la problemática de equidad dentro del escenario de debate de balanzas fiscales entre comunidades, que también se abre para ulteriores investigaciones.

El Estado autonómico, con características propias y un asentamiento notable entre la población española, comparte algunos rasgos con Estados federales. Además, su descentralización política y administrativa es mayor que en algunos estados federales del mundo, según las métricas y metodologías de Elazar (2006), estudios con metodología comparativa (Caramani, 2011) y otros con el impacto (Lipphart, 2007). Sin embargo, la demanda federal (Ferri Durá, 2019) existe en una pequeña parte de España en consonancia con los intentos históricos de avanzadas federales como en la I República Española.

Así, hay que contemplar el Estado autonómico en España con sus rasgos de asimetría y de bilateralidad en sus relaciones entre Estado y comunidades autónomas, con unas dinámicas que han llegado a

**Las características de cultura política, de dinámicas de cooperación, de actores políticos nacionales y subnacionales, de distribución de los servicios según los modelos de relaciones intergubernamentales, de recursos financieros y de mecanismos de coordinación configuran este modelo específico que necesita de indicadores válidos para poder compararse con otros.**

ensionar el sistema hasta el intento de secesión de la Comunidad Autónoma de Cataluña en 2018, que no consiguió ningún apoyo internacional significativo, por lo que se hacen necesarios mecanismos de coordinación, de mejora de la equidad y de coerción por parte del Estado central. Pese a ese intento de secesión unilateral, se ha visto en este trabajo cómo el modelo se había consolidado en cuanto a su configuración en los últimos diez años de vida del sistema político español.

También se contempló que se distinguen distintas etapas en el Estado autonómico de España: los años ochenta del siglo XX supusieron el hito de configuración, en los años 90 se distingue una etapa de asentamiento hasta el final del primer decenio del siglo XXI, ha habido una etapa de reconfiguración y expansión del Estado autonómico con el final de transferencias de competencias y de recursos, especialmente en sanidad y educación, y en el segundo decenio del siglo XXI se observa una etapa de consolidación (con el análisis separado que necesita el caso de Cataluña).

En todas estas etapas se fue destacando la asimetría de las RIG. La asimetría no es solo política, sino también económica, como se ha comprobado en los casos de Madrid e Islas Baleares, dos comunidades autónomas infrafinanciadas en términos de habitantes y que por tanto son comunidades autónomas dadoras. Además, se han visto otros rasgos de asimetría, como el endeudamiento en términos de PIB por comunidades. De esta manera, las características de cultura política, de dinámicas de cooperación, de actores políticos nacionales y subnacionales, de distribución de los servicios según los modelos de relaciones intergubernamentales, de recursos financieros y de mecanismos de coordinación configuran este modelo específico que necesita de indicadores válidos para poder compararse con otros.

Con ellos y con las características aquí reseñadas se podrá obtener un modelo metodológico para la ciencia de la administración que permitirá conseguir mayores y más profundas investigaciones de la evolución del modelo español. Un Estado que tiene pendiente resolver retos para su cohesión interna y por lo que se necesitan respuestas académicas frente a las respuestas políticas que, hasta ahora y como aquí se ha visto, han profundizado en la asimetría frente a la equidad necesaria en sistemas político-administrativos justos y cohesionados para el bien de toda la ciudadanía que componen, en conjunto de la nación, un Estado complejo como es el caso de España.

Por lo tanto, las reformas democráticas para asegurar el futuro tendrán que ir por la vía de examinar la asimetría para dotar al sistema de mayor equidad, mejorar los espacios de coordinación políticos y administrativos, así como aumentar la cohesión interna en las esferas política y social.

## Bibliografía

- Agranoff, Robert (1997), "Las relaciones y la gestión intergubernamentales", en *La nueva administración pública*, Rafael Bañón i Martínez y Ernesto Carrillo Barroso (comps.), Madrid, Alianza Editorial.
- Agranoff, Robert y Ramos, Juan Antonio (1997), "Toward Federal Democracy in Spain: an Examination of Intergovernmental Relations", en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 27 N° 4 (Toward Federal Democracy in Spain), pp. 1-38.
- \_\_\_\_\_ (1998), "La evolución hacia una democracia federal en España: un examen del sistema de relaciones intergubernamentales", en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Agranoff, Robert y Radin, Beryl A. (2015), "Deil Wright's Overlapping Model of Intergovernmental Relations: the Basis for Contemporary Intergovernmental Relationships", en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 45 N° 1, pp. 139-159.
- Anderson, William (1960), *Intergovernmental Relations in Review*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Aponte Pinzón, Ángela (2017), "El proceso de descentralización en América Latina: balance y perspectivas", en *Económicas CUC*, Vol. 38 N° 2, pp. 9-20, <http://dx.doi.org/10.17981/econcuc.38.2.2017.01>.
- Bañón i Martínez, Rafael y Jiménez Meroño, Sergio (2010), *La nueva gestión pública*, Madrid, Instituto de Educación Superior TQM.
- Bañón i Martínez, Rafael y Tamayo, Manuel (1998), "Las relaciones intergubernamentales en España: el nuevo papel de la administración central en el modelo de relaciones intergubernamentales", en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.

- Bañón i Martínez, Rafael y Tamboleo García, Rubén (2015), *Ideas para la Gobernanza*, Madrid, Editorial Fragua.
- Baron, Nacima (2010), “‘État composé’ ou décomposé? La réforme des autonomies espagnoles et ses effets sur la fragmentation territoriale et institutionnelle du pays”, en *L’Espace Politique*, Vol. 11 N° 2, <http://journal.openedition.org/espacepolitique/1687>, 18-07-2020.
- Caramani, Daniele (2011), *Comparative Politics*, New York, Oxford University Press.
- Cho, Chung-Lae y Wright, Deil S. (2001), “Managing Carrots and Sticks: Changes in State Administrators’ Perceptions of Cooperative and Coercive Federalism During the 1990s”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 31 N° 2, pp. 57-80.
- Datosmacro (2020), Presupuesto de las Comunidades Autónomas, Madrid, Datosmacro, <https://datosmacro.expansion.com/estado/presupuestos/espana-comunidades-autonomas?anio=2020>.
- De la Fuente, Ángel (2019), “Las finanzas autonómicas en 2018 y entre 2003 y 2018”, Madrid, Fundación BBVA Research (Documento de Trabajo; N° 19/06).
- \_\_\_\_\_ (2019b), “La evolución de la financiación de las comunidades autónomas de régimen común, 2002-2017”, Madrid, Fundación BBVA Research (Documento de Trabajo; N° 19/12).
- DGCID (2007), “Balance de la descentralización en América Latina”, Paris, Ministère des Affaires Étrangères et Européennes. Direction Générale de la Coopération Internationale et du Développement.
- Elazar, Daniel J. (1992), “Constitutional Rights in the Federal System”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 22 N° 2 (Rights in America’s Constitutional Traditions), pp. 1-3.
- \_\_\_\_\_ (1995), “From Statism to Federalism: a Paradigm Shift”, en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 25 N° 2, pp. 5-18.
- \_\_\_\_\_ (1998), “Tendencias de desarrollo institucional en España y el mundo”, en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- \_\_\_\_\_ (2006), *Exploring Federalism*, Tuscaloosa, The University of Alabama Press.
- España. Ministerio de Administraciones Públicas (2008), *Informe de empleados en el sector público*, Madrid, MAP.

- España. Ministerio de Fomento. Instituto Geográfico Nacional (s.f.), La organización territorial de España, Madrid, IGN, [http://www.ign.es/espmmap/mapas\\_spain\\_bach/pdf/Espana\\_Mapa\\_01\\_texto\\_2.pdf](http://www.ign.es/espmmap/mapas_spain_bach/pdf/Espana_Mapa_01_texto_2.pdf).
- España. Ministerio de Hacienda y Europa Press Data (2020), "Evolución de gasto público en España por administración pública", Madrid, Ministerio de Hacienda; Epdata, <https://www.epdata.es/datos/gasto-publico-espana-datos-graficos/256>, 10-04-2021.
- España. Ministerio de Política Territorial y Función Pública (2018), *Informe de empleados en el sector público*, Madrid, MPTFP.
- \_\_\_\_\_ (2021), "Resumen de la evolución del personal al servicio de las Administraciones Públicas: datos publicados en el Boletín Estadístico del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas a 1 de enero", Madrid, MPTFP, <https://www.mptfp.gob.es/portal/funcionpublica/funcion-publica/rcp/boletin0.html>.
- Ferri Durá, Jaime (2001), "Las comunidades autónomas", en *Sistema político español*, Paloma Román Marugán (dir.), Madrid, McGrawHill, pp. 287-314.
- \_\_\_\_\_ (2010), "Comunidades autónomas: controversia permanente", en *La administración pública entre dos siglos (Ciencia de la Administración, Ciencia Política y Derecho Administrativo): homenaje a Mariano Baena del Alcázar*, Manuel Arenilla Sáez (coord.), Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 593-609.
- \_\_\_\_\_ (2019), "Vicisitudes del federalismo en la España reciente", en *Argimiro Rojo Salgado, o Home Smiling through: libro homenaxe a un politólogo cosmopolita*, Álvaro Xosé López Mira y Enrique José Varela Álvarez (coords.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 283-295.
- García, Yolanda (2020), "Qué fueron los Pactos de la Moncloa de 1977 y qué es lo que propone ahora el Gobierno", en *Newtral*, Madrid, 17 de abril, <https://www.newtral.es/pactos-moncloa-1977-pactonacional-reconstruccion-2020-espana/20200417>, 18-07-2020.
- Gunther, Richard; Harguindéguy, Jean-Baptiste; Montero, José Ramón; y Pasquier, Roman (2016), "L'État des autonomies: dynamiques institutionnelles et politiques", en *La démocratie espagnole: institutions et vie politique*, Hubert Peres y Christophe Roux (eds.), Rennes, Presses Universitaires de Rennes, pp. 79-102.



- Gunther, Richard y Montero, José Ramón (2016), "Southern Europe: Elite-Led Culture Change", en *Growing up Democratic: Does It Make a Difference?*, David Denmark, Robert Mattes y Richard G. Niemi (eds.), Boulder, Lynne Rienner, pp. 25-62.
- Gunther, Richard; Montero, José Ramón; y Puhle, Hans-Jürgen (2015), "Intermediation, Mobilization, Voting and Citizen Participation: Findings from In-Depth and Longitudinal Analyses of Spain", en *Voting in Old and New Democracies*, Richard Gunther, Paul A. Beck, Pedro Magalhães y Alejandro Moreno (eds.), New York, Routledge, pp. 230-272.
- Kölling, Mario (2014), "Autonomía financiera de los actores sub-estatales bajo el principio de estabilidad presupuestaria: una comparación de los länder y las comunidades autónomas", en *Revista General de Derecho Público Comparado*, N° 15.
- Kölling, Mario y Carmona Contreras, Ana María (2012), "La participación de las CC. AA. en la gestión y la negociación de la política de cohesión. ¿Ambitions beyond Capacity?", en *Participación, democracia y gestión de la escasez: experiencias de gobiernos territoriales, de gestión de la innovación y del cambio, y de políticas y servicios públicos*, Rafael Bañón i Martínez, Gema Sánchez Medero y Rubén Tamboleo García (dirs.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 113-120.
- Lancaster, Thomas D. (1997), "Nationalism, Regionalism, and State Institutions: an Assessment of Opinions in Spain", en *Publius. The Journal of Federalism*, Vol. 27 N° 4 (Toward Federal Democracy in Spain), pp. 115-133.
- Linz Storch de Gracia, Juan José y Stepan, Alfred (1996), *Problems of Democratic Transition and Consolidation: Southern Europe, South America, and Post-Communist Europe*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.
- Lipphart, Arend (2007), *Modelos de democracia: formas de gobierno y resultados en treinta y seis países*, Barcelona, Ariel Ciencia Política.
- Magallón, Eduardo (2019), "El sistema de financiación perjudica a Madrid, Baleares, Catalunya y Valencia", en *La Vanguardia*, Barcelona, 30 de octubre, <https://www.lavanguardia.com/economia/20191030/471286574747/sistema-financiacion-espana-impacto-comunidades-autonomas.html#foto-2>, 24-04-2021.

- Marín, S. y Mínguez, R. (2021), *45 Años de evolución económica, social y empresarial de las comunidades autónomas en España. Una visión por comunidades: 1975-2020*, Madrid, Cámara de Comercio de España; Consejo General de Economistas de España.
- Mitxelena Camiruaga, Carmen (2004), "Los tributos cedidos en el nuevo modelo de financiación autonómica: un enfoque retrospectivo y prospectivo desde Andalucía y Cataluña", en *Revista de Estudios Regionales*, Nº 69, pp. 163-184.
- \_\_\_\_\_ (2006), "Descentralización fiscal y cohesión territorial en España", en *Principios: Estudios de Economía Política*, Nº 4 pp. 73-92.
- O'Donnell, Guillermo; Schmitter, Philippe C.; y Whitehead, L. (comps.) (1988), *Transiciones desde un gobierno autoritario: conclusiones tentativas sobre democracias inciertas*, Barcelona, Paidós.
- Paniagua Soto, Juan Luis y Bañón i Martínez, Rafael (2000), "Gobierno y administración en el Estado de las autonomías y en las comunidades autónomas", en *Gobierno y administración en las comunidades autónomas (Andalucía, Canarias, Cataluña, Galicia y País Vasco)*, Juan Luis Paniagua Soto (ed.), Madrid, Tecnos.
- Restrepo Botero, Darío (2008), "Descentralización para la equidad", en *Economía, Sociedad y Territorio*, Vol. 12 Nº 40, pp. 793-821, [http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212012000300009](http://www.scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212012000300009).
- Subirats, Joan (1998), "El papel de las comunidades autónomas en el sistema español de relaciones intergubernamentales. quince años de Estado de las autonomías: luces y sombras de una realidad aún en discusión", en *El Estado de las autonomías: ¿hacia un nuevo federalismo?*, Robert Agranoff y Rafael Bañón i Martínez (eds.), Bilbao, Instituto Vasco de Administración Pública.
- Tamboleo García, Rubén (2013), "Política, gobierno y administración", en *Madrid en el siglo XXI: transformaciones y retos de su realidad social*, Antonio Lucas Marín, Carmen Cortés Beltrán y María Dolores Cáceres Zapatero (coords.), Madrid, Editorial Fragua, pp. 171-202, <http://dx.doi.org/10.17613/pb52-yk48>.
- \_\_\_\_\_ (2014), "La construcción del Estado autonómico en el Reino de España y el escenario incierto", en *La modernización de la gestión y los asuntos públicos*, Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García (coords.), Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 321-331, <http://dx.doi.org/10.17613/e8wc-6x10>.

- \_\_\_\_\_ (2020), "Desconcentración municipal en España: los casos comparados de Madrid y Barcelona", en *Barataria: Revista Castellano-Manchega de Ciencias Sociales*, Vol. 28, pp. 77-92, <https://doi.org/10.20932/barataria.v0i28.568>.
- VV. AA. (2008), *Financiación de las comunidades autónomas de régimen común: el modelo de financiación y la financiación condicionada*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica.
- \_\_\_\_\_ (2018), *Financiación de las comunidades autónomas de régimen común: el modelo de financiación y las transferencias*, Madrid, Secretaría de Estado de Cooperación Territorial. Dirección General de Cooperación Autonómica.
- Veneziano, Alicia (2012), "Los dos paradigmas de la descentralización", en *Pampa: Revista Interuniversitaria de Estudios Territoriales*, N° 8, pp. 163-192.
- \_\_\_\_\_ (2014), "Descentralización y democracia participativa: gobernanza y redes", en *La modernización de la política y la innovación participativa*, Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, pp. 47-68.
- \_\_\_\_\_ (2015), "Paradigmas de las ciencias sociales y de la gestión territorial", en *Ideas para la gobernanza*, Rafael Bañón i Martínez y Rubén Tamboleo García (dirs.), Madrid, Editorial Fragua, pp. 301-338.
- Vilalta, Marta y Bosch, Núria (2019), *Informe anual del sistema de financiación autonómico*, Barcelona, Instituto de Economía de Barcelona.
- Weidner, Edward W. (1960), *Intergovernmental Relations as Seen by Public Officials*, Minneapolis, University of Minnesota Press.
- Wiesner, Eduardo (2003), "Descentralización y equidad en América Latina: enlaces institucionales y de política", Bogotá, Departamento Nacional de Planeación. Dirección de Estudios Económicos (Archivos de Economía; N° 227), <https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Estudios%20Economicos/227.pdf>.
- Wright, Deil (1978), "Del federalismo a las relaciones intergubernamentales en los Estados Unidos de América: una nueva perspectiva de la actuación recíproca entre el gobierno nacional, estatal y local", en *Revista de Estudios Políticos*, N° 6, pp. 5-28.

\_\_\_\_\_ (1988), *Understanding Intergovernmental Relations*, Belmont, Brooks/Cole.

# **Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana**

**Marta Isabel Canese de Estigarribia,  
Violeta Prieto Granada,  
Alberto Brítez,  
Cecilia María Vuyk Espínola,  
José Lezcano y  
Romilio Chamorro**

**Marta Isabel Canese de Estigarribia**

Investigadora del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de Paraguay y doctora en Ciencias de la Educación. Docente de la Universidad Nacional de Asunción y la Universidad del Norte (Paraguay).

**Violeta Prieto Granada**

Investigadora del Consejo Nacional de Ciencias y Tecnología (CONACYT) de Paraguay y magíster en Ciencias Políticas. Docente de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay).

**Alberto Brítez**

Investigador de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y licenciado en Sociología. Docente de la Universidad Nacional de Asunción (Paraguay).

**Cecilia María Vuyk Espínola**

Investigadora de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y licenciada en Ciencias Políticas. Especialista en Estudios Latinoamericanos. (Paraguay).

**José Lezcano**

Investigador de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y magíster en Manejo de Recursos Naturales y Gestión Ambiental del Territorio. (Paraguay).

**Romilio Chamorro**

Investigador de la organización Cultura y Participación para el Cambio Social y licenciado en Trabajo Social. (Paraguay).

Las comunicaciones con los autores pueden dirigirse a:  
Cultura y Participación para el Cambio Social  
Estados Unidos 1461 (casi Lomas Valentinas), Asunción,  
Paraguay

E-mails: [mcanese@gmail.com](mailto:mcanese@gmail.com)

[prietogran@gmail.com](mailto:prietogran@gmail.com)

[albertobritez@gmail.com](mailto:albertobritez@gmail.com)

[cecivuyk@gmail.com](mailto:cecivuyk@gmail.com)

[jclezcanopy@gmail.com](mailto:jclezcanopy@gmail.com)

[romiliogch@gmail.com](mailto:romiliogch@gmail.com)

## **Lecciones aprendidas en la gestión del riesgo de desastres desde la participación ciudadana**

*Esta investigación tuvo el propósito de analizar las lecciones aprendidas en la gestión del riesgo desde la participación ciudadana en 13 municipios que conforman el área metropolitana de Asunción. La investigación tuvo un enfoque cualitativo, de alcance descriptivo, y fue desarrollada mediante la aplicación de entrevistas en profundidad a servidores municipales que actúan en la gestión del riesgo y análisis documental. Los datos obtenidos fueron agrupados en categorías de análisis y procesados por medio de herramientas tecnológicas. El análisis de los resultados indica que el desarrollo de la gestión local del riesgo, en casi todos los municipios del Gran Asunción, no cuenta con unidades operativas, normas específicas y presupuesto adecuado. Las lecciones aprendidas reconocen las experiencias organizativas, la conformación de redes y la identificación de barreras actitudinales para la participación ciudadana efectiva en la gestión del riesgo.*

**Palabras clave:** Gestión de los Riesgos; Riesgo; Administración de Desastres; Participación Ciudadana; Municipalidades; Estudio de Casos; Paraguay

### **Lessons Learned in Disaster Risk Management from the Perspective of Citizen Participation**

*This research aims to analyze the lessons learned in risk management from the perspective of citizen participation in the 13 municipalities that form the metropolitan area of Asunción. The research had a qualitative approach with a descriptive scope. It was developed through in-depth interviews with municipal officials involved in risk management and documentary analysis. The data obtained were grouped into analysis categories and processed by means of technological tools. The analysis of the results indicates that the development of local risk management, in almost all the municipalities of the metropolitan area of Asunción lacks operating units, specific regulations and an adequate budget. Lessons learned recognize organizational experiences, the formation of networks and the identification of attitudinal barriers to effective citizen participation in risk management.*

**Key words:** Risk Management; Risk; Disaster Management; Citizen Participation; Municipalities; Case Analysis; Paraguay

Recibido: 28-07-2021 y 15-10-2021 (segunda versión). Aceptado: 19-10-2021.

## **Introducción**

**E**n la teoría social de Gestión del Riesgo (GR), la participación ciudadana se destaca como el principal instrumento para mejorar la efectividad de las acciones. Sin embargo, muchas veces se vincula a dicha gestión apenas a modo de consulta. Las políticas públicas de GR establecidas en Paraguay desde 2014 mencionan la participación ciudadana, aunque sin definir los mecanismos vinculantes apropiados en todas sus etapas: planificación, ejecución, control y evaluación. En este contexto, la participación queda en segundo plano ante la urgencia de las medidas, la aplicación de los fondos y las adquisiciones apresuradas que favorecen a la improvisación.

Este artículo presenta los resultados de una investigación que tuvo como objetivo analizar las lecciones aprendidas en la gestión local del riesgo en la ciudad de Asunción, Área Metropolitana de Asunción (AMA) y Bajo Chaco, desde la participación ciudadana. El estudio se enmarca en el paradigma crítico, específicamente en las teorías del aprendizaje y la participación ciudadana en la GR desarrolladas por Melero (2018), Lavell (2007), Lavell y Lavell (2020) y Sol Arriaza (2012). El aprendizaje de las prácticas avanza a partir de las experiencias del propio ejercicio de participación en un proceso reflexivo y continuo (Lavell y Lavell, 2020). La participación ciudadana es entendida en este estudio como el proceso a través del cual los ciudadanos comparten con los actores de la gestión pública las decisiones políticas sobre los asuntos que les afectan. Incluye todas las iniciativas de acción colectiva, de reivindicación o de respuesta a las convocatorias que plantea el gobierno para incidir en las decisiones de política pública (Parés, 2009; Díaz Aldret, 2017). De acuerdo con Parés (2009: 17), la participación ciudadana parte de la voluntad del ciudadano que no integra la función pública de incidir en los asuntos públicos de su incumbencia. En la concepción de Melero (2018), se configura como una praxis que incluye el aprendizaje constante y transformador comprometido con la justicia social y la emancipación. Melero afirma que se aprende a participar participando, ya que la propia práctica ciudadana produce significados y conocimientos para la vida política.

Durante las últimas décadas, la innovación de la gestión pública se ha vinculado con el diseño de estrategias y mecanismos de participación ciudadana en la gestión local. Jordi Borja (2000) afirmaba que la descentralización democrática tiene en la participación ciudadana su principal estrategia para lograr la efectividad en la gestión local. Para Borja (2002) el ámbito municipal es el lugar ideal de otro tipo de



**El nuevo modelo prospectivo de GR de desastres propone acciones preventivas, correctivas y reductivas del riesgo, en contraposición al modelo reactivo que busca brindar una respuesta posterior al desastre ya ocurrido, y se proyecta de forma integrada con la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo del territorio.**

**Las causales de riesgo y desastre son cuestionadas, desplazando la visión antropocéntrica de desastre natural a todo lo que causa problemas al funcionamiento de la sociedad humana en su estructura actual, hacia una visión amplia que sitúa al modelo de sociedad y de desarrollo como parte del problema.**

política que implica relaciones próximas y personalizadas entre los electores y los elegidos. Las demandas de las comunidades vulnerables, la cooperación y la concertación con colectivos sociales es la respuesta de este nuevo tipo de gestión pública que se contrapone al peligro de la homogeneización globalizadora.

Esta tendencia ha generado nuevas formas de participación en el marco de una nueva propuesta política: la democracia participativa (Parés i Franzi, 2009). Para Sol Arriaza (2012: 7) el desafío de la participación ciudadana en el marco del Estado Democrático de Derecho (EDD) fortalece el ejercicio de la ciudadanía y consolida el compromiso social y político del ciudadano. El autor sustenta que los procesos de institucionalización para garantizarla efectivamente son débiles aún (Sol Arriaza, 2012: 14). La construcción del camino que habrá de seguir el avance de la participación ciudadana en democracia requiere de la formulación de políticas públicas, procedimientos y nuevas prácticas de gestión. Sobre este punto, Díaz Aldret (2017: 374) señala que: “La participación ciudadana en las políticas públicas cumple su cometido en la medida en la que contribuye a llenar vacíos o a resolver deficiencias en la formulación y operación de las mismas”.

El nuevo modelo prospectivo de GR de desastres propone acciones preventivas, correctivas y reductivas del riesgo, en contraposición al modelo reactivo que busca brindar una respuesta posterior al desastre ya ocurrido. Este nuevo modelo surge y se proyecta de forma integrada con la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo del territorio. Para Rivas Casarrubia (2020) la GR es abordada, frecuentemente, desde un enfoque macro, sin tomar en cuenta la dimensión local y la participación de la población afectada. De acuerdo con Lavell (2007: 26): “la primera premisa sobre la gestión del riesgo es que no puede divorciarse como práctica de los marcos, procesos, objetivos y planificación del desarrollo en los niveles nacionales, sectoriales, territoriales y locales”. Este autor señala que la consideración del modo de percibir el riesgo por parte de la población afectada puede contribuir, en gran medida, a reducir el grado de vulnerabilidad social ante un posible desastre. Las causales de riesgo y desastre también son cuestionadas, desplazando la visión antropocéntrica de desastre natural a todo lo que causa problemas al funcionamiento de la sociedad humana en su estructura actual, hacia una visión amplia que sitúa al modelo de sociedad y de desarrollo como parte del problema. Desde esa perspectiva, el verdadero enemigo es la sociedad, colectiva o individualmente, antes que el evento natural (Lavell y Lavell, 2020).

Los estudios publicados por Morris (2014), Rodríguez (2014), Vuyk (2014), Galeano Monti (2017), Flores López (2020), Canese y Canese (2016), Canese de Estigarribia ...[et al] (2019), y Sagüi, Estigarribia y Canese (2020), aportan un análisis de la participación ciudadana en la gestión local en territorios vulnerables del Gran Asunción. Además, el documento publicado por Flores ...[et al] (2018) aporta lineamientos para la gestión urbana participativa en la ciudad de Asunción. Por otro lado, la investigación cualitativa sobre liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción (Canese de Estigarribia, 2019), analiza los estilos emergentes de liderazgo social y su relación con la participación ciudadana en urbanizaciones populares del Gran Asunción. En los territorios habitados por indígenas del Chaco, el trabajo publicado por la Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (2020) señala la importancia de la participación de las comunidades aborígenes desde la toma de decisiones en la gestión del riesgo de desastres.

### ***Aspectos socioambientales y demográficos***

El contexto socioambiental de los municipios de Asunción, su área metropolitana y Bajo Chaco presenta un panorama complejo. El estudio desarrollado por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. ICES, 2019) señala que la urbanización informal en esta región ha ido creciendo en las últimas décadas con asentamientos precarios en zonas periféricas, carentes de infraestructura y servicios. El desarrollo urbano de la región se caracteriza por una gran expansión territorial, periférica y de baja densidad. El trabajo expone también un análisis prospectivo del crecimiento urbano en esa región. Estima que la población del territorio metropolitano será de 4.300.000 habitantes en 2030 y de 5.600.000 habitantes en 2050 (BID. ICES, 2019).

El panorama laboral en este territorio también tiene muchas dificultades. Entre ellas, se destaca la subocupación que alcanza al 15,9% de la población económicamente activa. La tasa de ocupación en el AMA se estima en 92,8% de la población. El 28,9% de los trabajadores asalariados de la región recibe un salario inferior al mínimo oficial (Ortiz, Goetz y Gache, 2020).

El plan de acción elaborado por la Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID. ICES, 2019) identifica las amenazas principales del AMA como de origen natural, generadas por fenómenos hidrológicos y meteorológicos,

como las inundaciones ocasionadas por crecidas estacionales del río Paraguay y las inundaciones pluviales ocasionadas por sus afluentes. El estudio señala la alteración de la cuenca por efectos del desarrollo urbano no planificado. Los registros históricos de inundación por desbordamiento del río Paraguay indican que este afecta a más de 1.000.000 km<sup>2</sup>, por ser un río de llanura. La inundación de la ribera del AMA y municipios del Bajo Chaco afecta a 1.650 hectáreas habitadas por más de 20.000 familias. La amenaza ambiental, proveniente de un proceso natural, se incrementa por las debilidades sociales internas que afectan al territorio de la ciudad de Asunción y los municipios circundantes. Las ocupaciones informales del territorio en las riberas de los ríos, cauces de arroyos y humedales de la ciudad y su área metropolitana, incrementan en un proceso de exclusión territorial de las familias con menores ingresos. Si bien se cuenta con un marco regulatorio que establece una franja de dominio público a lo largo de la ribera, cauces de arroyos y humedales, la legislación no evita el uso económico y la ocupación habitacional de las zonas inundables.

El estudio del BID. ICES (2019) identifica cinco áreas críticas, en cuanto a amenazas y debilidades, en el AMA:

(1) Áreas inundables al norte del río Paraguay (Presidente Hayes).

(2) Áreas inundables en torno al arroyo Mboi.

(3) Áreas inundables del Pirayú (mitad sur de la cuenca del lago Ypacaraí).

(4) Áreas inundables en torno al río Salado (mitad norte de la cuenca del lago Ypacaraí).

(5) Áreas inundables en el sur (en Villeta y Nueva Italia) en torno a los arroyos de Yaguaron, Yuquyry, Itá y Peguajho.

La contaminación ambiental es la segunda gran amenaza en el territorio identificada por el BID. ICES (2019) y Sagüi, Estigarribia y Canese (2020). La provisión de los servicios de agua potable, saneamiento, transporte público, vivienda, drenaje pluvial y gestión de residuos sólidos cubre apenas una porción del territorio del Gran Asunción. El servicio de alcantarillado tiene una cobertura del 21% de las viviendas en la ciudad y del 7,8% en los demás municipios del Departamento Central. El tratamiento de efluentes cloacales es de apenas 4%, la recolección de residuos sólidos es del 68% y el sistema de desagüe pluvial cubre el 19% del territorio en la ciudad de Asunción (BID. ICES, 2019).

A partir de la revisión de literatura y el análisis de las teorías que lo fundamentan, el objetivo general de este estudio fue analizar las

lecciones aprendidas desde la participación ciudadana en torno a la gestión local de riesgos por desastres en los municipios de Asunción, AMA y Bajo Chaco, durante el período 2010-2020. Los objetivos específicos fueron: caracterizar la implementación de la gestión local del riesgo en las instituciones municipales del territorio y período delimitado; identificar los canales de participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión de riesgos en las instituciones municipales del territorio; y determinar los conocimientos, las prácticas y las barreras instaladas desde la cosmovisión de los servidores municipales que actúan en la GR.

### Materiales y métodos

La investigación tuvo un nivel descriptivo (diseño metodológico no experimental) con abordaje metodológico cualitativo de corte transversal. Tomando en cuenta los objetivos, se identificaron las variables y los indicadores para orientar el proceso de recolección de datos, como se especifica en la Tabla 1.

**Tabla 1**  
**Matriz operacional de la investigación**

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores
Gestión del riesgo (GR)	Proceso social de planificación, ejecución y evaluación de las políticas, estrategias y medidas aplicadas para prevenir, impedir, reducir, controlar y recuperar los daños ocasionados por un desastre a la población y el medio ambiente (PNUD, 2021).	Conjunto de procesos y acciones emprendidos por la gestión pública y la sociedad civil, para la planificación, ejecución y evaluación de las medidas para evadir, mitigar y/o superar riesgos en el territorio.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plataforma operativa para la gestión del riesgo.</li> <li>• Articulación con las organizaciones gubernamentales nacionales.</li> <li>• Construcción de redes y espacios de formación.</li> <li>• Estilos de gestión y liderazgo.</li> <li>• Acciones institucionales para la gestión del riesgo.</li> </ul>
Participación ciudadana	Proceso a través del cual los ciudadanos comparten las decisiones políticas sobre los asuntos que les afectan, junto con los actores de la gestión pública (Parés, 2009; Sol Arriaza, 2012; Díaz Aldret, 2017).	Proceso a través del cual los ciudadanos comparten las decisiones políticas, la planificación, la ejecución, el monitoreo y la evaluación de las medidas y acciones que les afectan, junto con los actores de la gestión pública.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Canales de participación de la sociedad civil en la planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de la gestión de riesgos en las instituciones municipales.</li> <li>• Barreras, prejuicios y dificultades para el ejercicio de la participación ciudadana.</li> </ul>

**Tabla 1 (continuación)**  
**Matriz operacional de la investigación**

Variables	Definición conceptual	Definición operacional	Indicadores
<b>Lecciones aprendidas</b>	Proceso de aprendizaje constante y transformador comprometido con la justicia social y la emancipación. Se aprende a participar participando, dado que la propia práctica ciudadana produce significados y conocimientos para la vida política (Meleiro, 2018).	Lecciones aprendidas por la sociedad civil en torno a participación en la toma de decisiones, planificación, ejecución, monitoreo y evaluación de las medidas y acciones desarrolladas en el territorio para la evasión, mitigación y superación de riesgos.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Conocimientos, habilidades y actitudes adquiridos para la evasión, mitigación y superación de riesgos.</li> <li>• Identificación y superación de las barreras y dificultades para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en la gestión del riesgo.</li> <li>• Identificación y cambio de prácticas perjudiciales en la gestión del riesgo a nivel municipal.</li> </ul>

Fuente: elaboración propia.

Las técnicas aplicadas fueron la entrevista en profundidad a actores clave y el análisis documental. Se entrevistaron 13 servidores municipales responsables de la GR, pertenecientes a las municipalidades comprendidas en el territorio de la ciudad de Asunción, AMA y Bajo Chaco. El análisis documental incluyó la revisión de los trabajos, resoluciones e informes municipales sobre GR en cada una de las instituciones municipales.

El procesamiento y análisis de datos se realizó por medio de herramientas tecnológicas que permiten combinar las variables para identificar los nodos y luego las categorías de análisis, sin que estas categorías hayan sido planteadas necesariamente a priori. Es importante acotar que se analizaron los relatos de experiencias y testimonios, donde subyacen puntos de vistas e imaginarios de los actores entrevistados. Los testimonios citados en este estudio fueron codificados con la letra P seguida por un número (P1, P2, P3...), a fin de preservar la identidad de los entrevistados. Los resultados se presentan en un informe explicativo que contiene las principales lecciones aprendidas por los gestores en gestión local del riesgo por desastres.

### **Resultados**

Los datos recolectados en la investigación fueron agrupados según ocho categorías emergentes: 1) construcción social del riesgo, 2) plataforma operativa, 3) situación de las instituciones municipales y su articulación con las organizaciones gubernamentales nacionales, 4) comunicación, 5) espacios de formación, 6) estilos de gestión y liderazgo en las acciones institucionales, 7) canales de participación y 8) barreras para el ejercicio

de la participación ciudadana. Estas categorías son constructos relacionales de variables y actores que interactúan y construyen escenarios en el territorio. Son categorías de alta complejidad, pues toda la sociedad en interacción con el territorio donde se asienta es la que construye e incrementa cotidianamente el riesgo. En ese contexto operan los actores cuyas funciones están relacionadas con la GR.

**Plataformas operativas para la gestión del riesgo**

El análisis de los datos obtenidos, mediante las entrevistas y la revisión de documentos, en cada institución indica que en algunas municipalidades ya se cuenta con una dependencia especial dedicada a la GR y en otras aún no. Los perfiles de estas dependencias son diversos: no todas cuentan con un marco legal específico y solamente la Municipalidad de Asunción cuenta con un presupuesto para esta gestión. En algunos municipios, la GR es una de las competencias de la Dirección de Gestión Ambiental y Desarrollo Social, la Dirección de Territorios Sociales, la Dirección de Salud, la Dirección de Obras u otra dirección. Estos datos se analizan en la Tabla 2.

**Tabla 2**  
**Caracterización de la gestión del riesgo por municipio del Gran Asunción**

Institución municipal	Dependencia especial GR	Perfil	Marco legal	Presupuesto	Monto	Quiénes se encargan
Asunción	SÍ	Dirección de Gestión de Riesgos	ORD. 608/15	SÍ	5% de impuestos selectivos	
Luque	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental, Territorios Sociales, Obras
Limpio	SÍ	Unidad Técnica de GR conformando el Consejo	En proceso de redacción	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental y Desarrollo Social
Mariano Roque Alonso	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental y Secretaría de Acción Social
San Lorenzo	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Medio Ambiente y Territorios Sociales

**Tabla 2 (continuación)**  
**Caracterización de la gestión del riesgo por municipio del Gran Asunción**

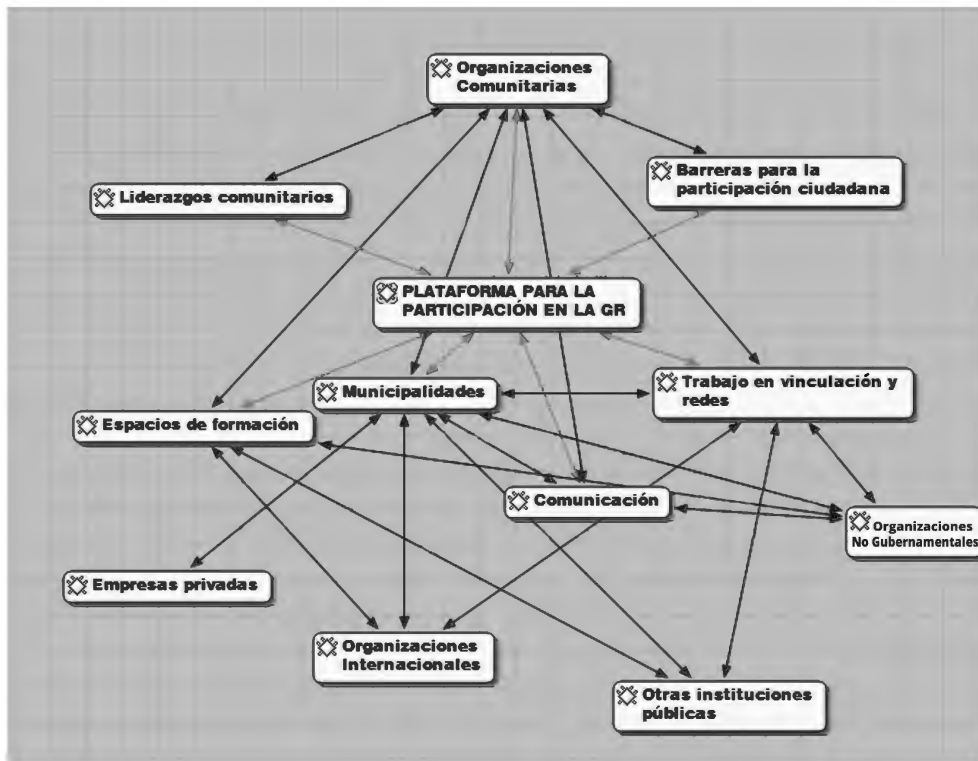
Institución municipal	Dependencia especial GR	Perfil	Marco legal	Presupuesto	Monto	Quiénes se encargan
Capiata	SÍ	Secretaría de GR, Comité de emergencia (voluntariado)	NO	NO	NO	
Fernando de la Mora	NO	NO	NO	NO	NO	Dirección de Gestión Ambiental
Ñemby	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental, Desarrollo Social, Aseo Urbano
Lambaré	NO	Tenía, pero volvió a foja cero	NO	NO	NO	Direcciones de Gestión Ambiental y Salud
Villa Elisa	NO	NO	NO	NO	NO	Direcciones de Medio Ambiente y Comisiones Vecinales
San Antonio	NO	NO	NO	NO	NO	Dirección de Medio Ambiente
Villa Hayes	SÍ	Centro de Operaciones de Emergencia (CODE)	NO	NO	NO	Dirección de Medio Ambiente, Desarrollo Humano, Obras, Servicios Generales
Nanawa	NO	NO	NO	NO	NO	Gabinete de la Intendencia

Fuente: elaboración propia.

**La plataforma para la participación ciudadana en la GR es una construcción de los actores sociales principales, la sociedad civil y sus organizaciones con los actores municipales.**

Como se puede apreciar en la Figura 1, la plataforma para la participación ciudadana en la GR es una construcción de los actores sociales principales, la sociedad civil y sus organizaciones con los actores municipales. A través de los actores municipales, las instituciones públicas no municipales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones internacionales desarrollan sus estrategias para incidir y modificar los escenarios. Las empresas privadas tienen otros intereses e interactúan coyuntural y ocasionalmente.

**Figura 1**  
**Plataforma para la participación en la gestión de riesgos**



Fuente: elaboración propia.

**La calidad y la cantidad de participación (entendida como la participación en la toma de decisiones) de actores de la sociedad civil en los escenarios de la GR, depende en gran medida de las características de la interacción que puedan tener con los actores municipales.**

En este esquema se puede ver que la mayoría de los flujos de recursos, de conocimiento y de gestión se canalizan a través de las municipalidades. Las principales herramientas para interactuar y participar son la comunicación, el trabajo en vinculación o redes y los espacios de formación. Las organizaciones comunitarias, con sus esquemas de liderazgos, son reconocidas por la municipalidad e interactúan con ella en el escenario de GR, interponiéndose muchas veces algunos obstáculos para la participación.

El análisis de esta categoría permite comprender que la calidad y la cantidad de participación (entendida como la participación en la toma de decisiones) de actores de la sociedad civil en los escenarios de la GR, depende en gran medida de las características de la interacción que puedan tener con los actores municipales.

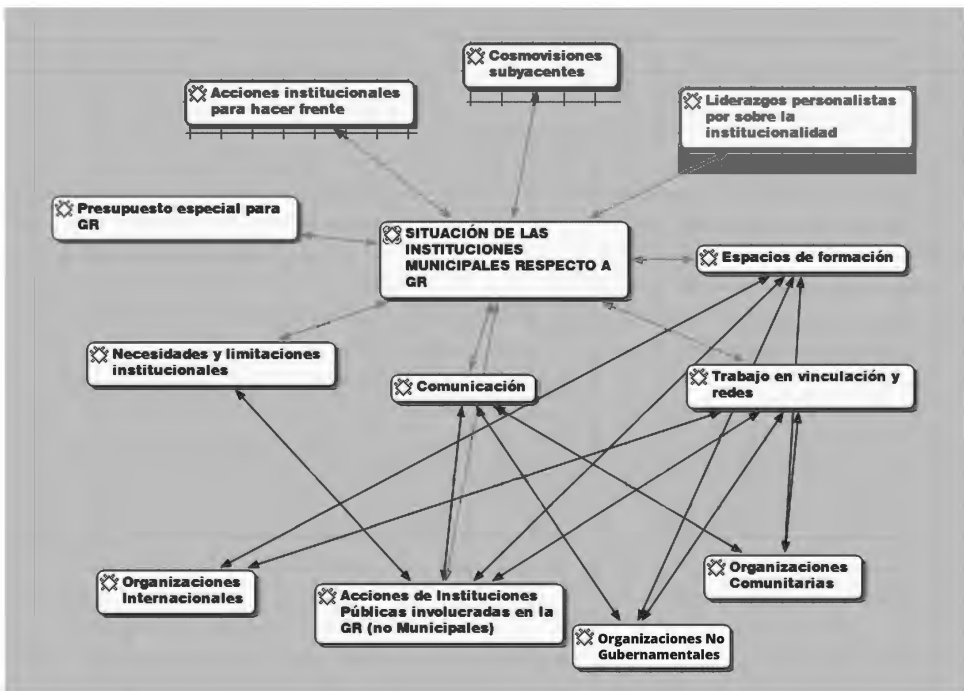


### ***Situación de las instituciones municipales respecto a la gestión del riesgo***

Con esta categoría se busca interpretar qué tan preparadas se encuentran las instituciones municipales para actuar en los diferentes escenarios de GR. A partir de aquí se puede comprender cómo interactúan el presupuesto específico asignado para la GR, las necesidades y limitaciones institucionales, los estilos de liderazgo que tengan sus funcionarios, las cosmovisiones que los funcionarios tengan sobre los actores comunitarios, y las estrategias para desplegar las acciones que les permitan afrontar los eventos que se dan dentro de los escenarios de la GR.

En relación con las características e intereses tan diferentes de los actores, la variedad constituye un desafío en sí mismo (Figura 2). Para garantizar cierta eficacia es fundamental manejar estrategias de comunicación y construir redes de trabajo complejas, en diferentes niveles. También es un requisito propiciar espacios de formación, capacitación y concienciación permanentes para distintos tipos de actores.

**Figura 2**  
**Situación de las instituciones municipales respecto a la gestión del riesgo**



Fuente: elaboración propia.

### **Vinculación con las instituciones públicas nacionales**

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) fue la institución mencionada en todas las entrevistas e identificada como la más importante y protagonista en materia de actuación ante desastres y emergencias de origen natural-antrópico. Esta institución es apoyada en los momentos de emergencia por las Fuerzas Armadas y las gobernaciones. Por otro lado, el Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social es mencionado como institución que actúa ante situaciones de emergencia de origen natural-antrópico que impactan en la salud pública, como las epidemias. Estas instituciones fueron identificadas como eficientes por su trabajo ágil, en modo reactivo, dando respuestas para la atención inmediata de campo.

Las gobernaciones también fueron mencionadas, pero con énfasis en actuaciones negativas, como un obstáculo burocrático para acceder a los recursos. Específicamente, la Gobernación de Villa Hayes (que corresponde al territorio de Bajo Chaco) fue identificada así, debido al fuerte choque político que existe entre esta y la Municipalidad de Villa Hayes. Las gobernaciones son el nexo institucional más directo con la SEN, ya que ambas dependen directamente del gobierno central, a diferencia de las municipalidades que son autónomas.

Según la necesidad del evento, las instituciones que coyunturalmente apoyan las acciones de la SEN y el Ministerio de Salud son el Ministerio de Educación y Ciencias (MEC) y el Ministerio del Trabajo (MT). Dentro de su ámbito, el MEC cuenta con un responsable asignado a la GR en cada supervisión escolar y en cada institución educativa. Cada director de escuela o institución educativa debe conformar su equipo de gestión de riesgos local y la persona encargada de la temática dentro de la supervisión debe monitorear y hacer un seguimiento de las acciones de estos equipos locales. Para ello, cuentan con un protocolo llamado *Mi Escuela Segura* y un manual de gestión de riesgos.

El Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES) ha sido mencionado con una actuación coyuntural relacionada específicamente a las situaciones donde el desastre impacta con fuerza en la naturaleza. Es mencionado con bajo nivel de actuación o incluso como inactivo, con una connotación relacionada al “deber ser” institucional más que a una actuación real.

El Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC) lidera las acciones de infraestructura que modifican el territorio, con el fin

**El trabajo en redes genera sinergias y es una de las estrategias que mejor responden a las necesidades complejas de las situaciones de riesgo.**

de dar solución de fondo y definitiva a los problemas (entubamientos y canalizaciones, puentes, tratamientos de borde de causes, etc.). Se menciona que actúa en el territorio en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el cual encara el componente social de los proyectos (censos de población vulnerable, relevamientos sociales, etc.) que por lo general ponen énfasis en el desarrollo de infraestructura. El Ministerio de Vivienda y Urbanismo (MUV) fue mencionado coyunturalmente como una institución que actúa indirectamente y algunas veces, puntualmente cuando existen fondos para atender déficits habitacionales cualitativos derivados de los eventos de la emergencia. También se atribuye a su actuación el “deber ser” y se menciona que debería ser más activo, porque debe atender el componente urbano.

Los funcionarios municipales mencionan al MOPC y al MDS como las dos instituciones que, trabajando en coordinación, solucionarían el problema que origina o potencia el riesgo. Aluden que gracias a los proyectos ejecutados por estos entes, ya no habría crisis de emergencia en el futuro.

### ***La construcción de redes y espacios de formación***

El trabajo en redes genera sinergias y es una de las estrategias que mejor responden a las necesidades complejas de las situaciones de riesgo. Con las entrevistas realizadas a funcionarios municipales se detecta que existen iniciativas para la conformación de redes de trabajo en proceso. En algunos casos existen redes formadas y activas incluso en momentos en que la emergencia no está en curso. Abundan las menciones al trabajo en red pensado y armado especial y únicamente para atender la emergencia del momento. En estos casos la estrategia de comunicación está basada en la tecnología portátil, generalmente se trata de la vinculación rápida a través de grupos de WhatsApp y vía teléfono celular. Para el trabajo en red surgen nuevas instituciones que no habían sido identificadas cuando se consultaba anteriormente sobre instituciones que actúan ante situaciones de riesgo.

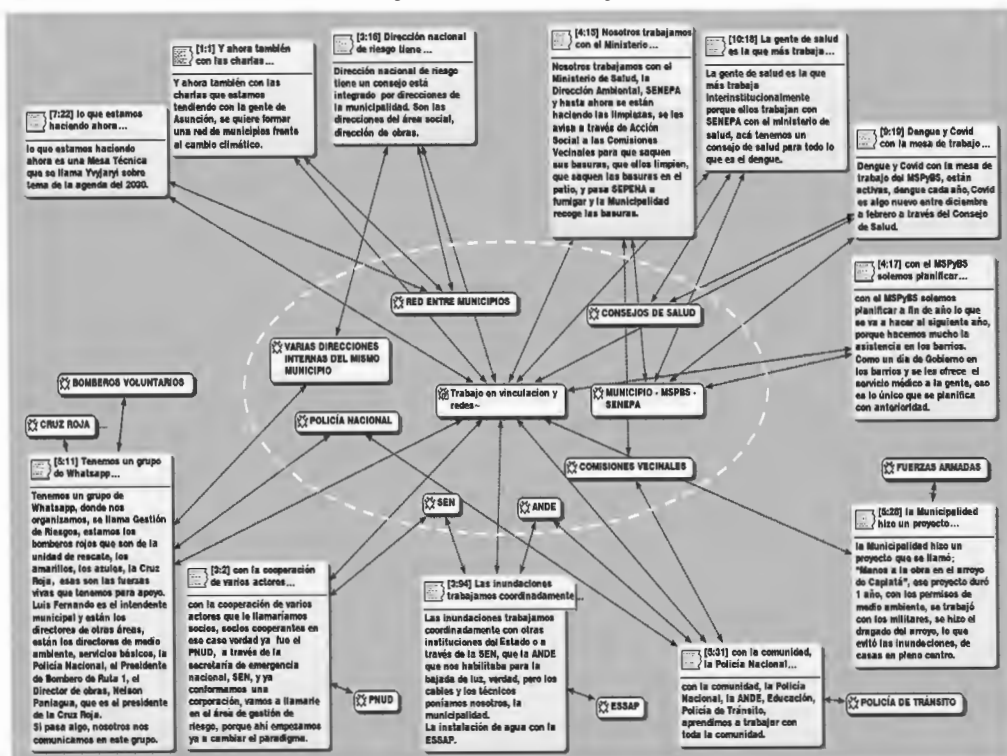
Las instituciones más mencionadas por los municipios para el trabajo en red fueron:

- SEN, Policía Nacional, Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social (MSPBS), el Servicio Nacional de Erradicación del Paludismo (SENEPA) y la Administración Nacional de Electricidad (ANDE), entre las instituciones públicas.

- Los consejos de salud y las redes entre municipios, como espacios de participación interinstitucional.
- Dentro de los municipios, las mesas de trabajo o los comités que se conforman para cada evento puntual integrando diversas direcciones municipales, representantes de instituciones públicas y líderes comunitarios.
- Las comisiones vecinales.

La Figura 3 muestra las conexiones del trabajo en red y vinculaciones establecidas para la gestión del riesgo. Este esquema no ordena la información en cuadrantes, por lo cual la posición de los nodos en el lienzo no guarda relación con características ni condiciones. En este esquema se pueden leer las citas dentro de las entrevistas donde se menciona cada uno de los nodos identificados.

**Figura 3**  
**Trabajo en vinculación y redes**



Fuente: elaboración propia.

La estructura institucional está diseñada, más bien, para atender de manera reactiva a los productos o las consecuencias de las situaciones en las que el riesgo se materializa en emergencias.

También aparecen en las entrevistas menciones a situaciones que constituyen barreras para la construcción de redes, algunos indicadores de divisiones o exclusiones de actores importantes que minan la posibilidad de su construcción. Situaciones donde la gobernación con sus acciones en el territorio excluye al actor municipal, generan un efecto de baja sostenibilidad en los proyectos. En general los impactos de las situaciones de emergencia por catástrofes en una base social de construcción de riesgo creciente, con el abordaje reactivo que todavía tiene por parte de los actores institucionales, son difíciles de afrontar. Mucho más se complica sostener la acción en el tiempo si no existe un abordaje en red, con el involucramiento activo de todos los actores sociales en los distintos niveles.

En cuanto a las estrategias y espacios de formación, los entrevistados mencionaron las capacitaciones lideradas por las instituciones enfocadas a los servidores municipales o gubernamentales. Las comunidades participan en jornadas de concienciación menos formales y enfocadas en temas puntuales.

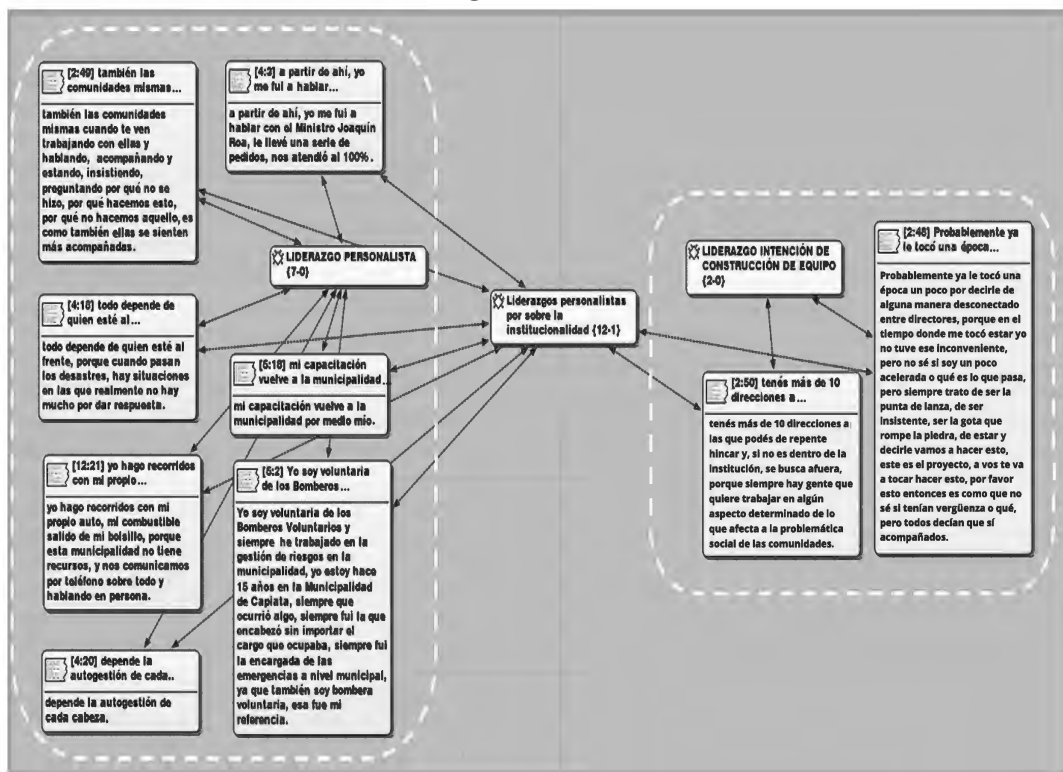
### ***Estilos de gestión y liderazgo***

En las entrevistas se mencionan rasgos del estilo de liderazgo personalista, que pone gran peso en el liderazgo personal individual, centrando la mayor parte de las decisiones en una persona, en muchos casos un servidor municipal titular de alguna dirección. Cuando tiene mucho peso la gestión personalista del funcionario de turno, la conformación de redes de trabajo se torna más difícil. Al haber pocas posibilidades de delegación, los procesos pueden volverse ineficientes y los líderes agotan sus energías con rapidez. Cuando estas personas dejan el puesto los cambios son drásticos porque, al no existir cuadros de recambio, se producen quiebres en procesos que deben ser continuos.

Muchas veces la situación organizacional y legal dentro de los municipios no colabora con la formación de estilos de liderazgo más horizontales. No cuentan con los espacios, los protocolos y el marco legal institucionalizado para trabajar sistemáticamente en coordinación entre direcciones. La estructura institucional está diseñada, más bien, para atender de manera reactiva a los productos o las consecuencias de las situaciones en las que el riesgo se materializa en emergencias.

La Figura 4 muestra las agrupaciones de citas resultantes de las entrevistas. Se leen entre líneas algunos rasgos subyacentes de los estilos de liderazgo. Se verifican en el gráfico más citas aludiendo al liderazgo personalista y se detallan algunas de sus características. Luego, se observa una configuración intermedia en la búsqueda de un liderazgo más horizontal y distribuido, donde se puede percibir una intención de construcción de equipos de trabajo.

**Figura 4**  
**Liderazgos institucionales**



Fuente: elaboración propia.

**Acciones institucionales para la gestión del riesgo**

Los resultados sobre las menciones de las diversas acciones institucionales fueron agrupados mediante los principales nodos encontrados en grupos temáticos, representados en la Figura 5.

En el grupo A se agruparon las menciones que hacen alusión a la acción reactiva:

- “Todos los días estamos apagando incendios”: esta mención refiere justamente a una serie de testimonios de los entrevistados que describen la actividad reactiva predominante.
- “Los eventos les rebasan, no pueden sistematizar información”: nuclea una serie de citas que mencionan que la intención de sistematizar información se ve una y otra vez impedida por la emergencia.
- Reacción ante las situaciones de emergencia lo más rápido posible, se concentran en las poblaciones afectadas.

En el Grupo B se concentran los nodos que indican acciones de anticipación a los eventos:

- Implementación del Manual Esfera.
- Alertas tempranas y acciones de limpieza.
- Trabajo en prevención, limpieza de causas, obras complementarias viales de canalización. Mapeo de puntos críticos. Recolección de residuos en asentamientos.
- Control, fiscalización y multas para baldíos, limpieza y para quema de basura.

El Grupo C concentra las menciones que aluden al trabajo con las organizaciones vecinales y la búsqueda del fortalecimiento de dichas organizaciones:

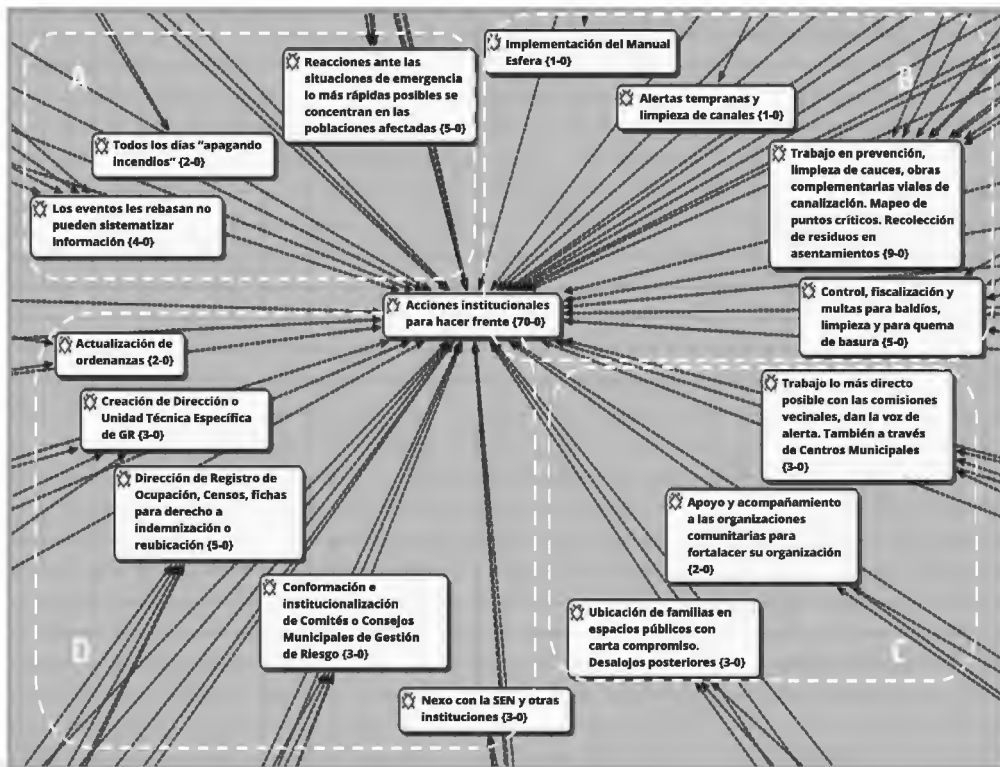
- Trabajo lo más directo posible con las comisiones vecinales, que dan la voz de alerta, y también a través de los centros municipales.
- Apoyo y acompañamiento a las organizaciones comunitarias para fortalecer su organización.
- Ubicación de familias en espacios públicos con carta compromiso. Desalojos posteriores.

El Grupo D nuclea los nodos que tienen relación con la acción de fortalecimiento institucional municipal para trabajar la GR:

- Actualización de ordenanzas.
- Creación de una dirección o unidad técnica específica de GR.
- Dirección de registro de ocupación, censos, fichas para derecho a indemnización o reubicación.
- Conformación e institucionalización de comités o Consejos Municipales de GR.
- Nexos con la SEN y otras instituciones.



**Figura 5**  
**Acciones institucionales para hacer frente a emergencias y gestión del riesgo**



Fuente: elaboración propia.

Se puede rescatar de este análisis que, al menos, se reconoce la importancia del trabajo con las organizaciones vecinales, de su participación, y de lo fundamental que es su fortalecimiento.

**La comunicación relacionada a la gestión del riesgo**

Sobre la comunicación relacionada a la GR, los testimonios de los entrevistados casi siempre apuntaron al tipo de comunicación institucional propagandística en redes sociales, cuando lo que se comunica es lo que se ha hecho, una comunicación más bien política. Pocos contestaron con información acerca de la comunicación para el acceso a la información pública, que incluye la comunicación en un sitio de acceso público de los censos que se realizan, los proyectos que se hacen y sus presupuestos. Muy pocos mencionaron el tipo de



comunicación que sirve para que la opinión pública pueda conocer los instrumentos de los que dispone la municipalidad para canalizar pedidos, realizar denuncias y para la capacitación.

En cuanto a la comunicación para la acción o para la gestión, es decir, para conectarse con los actores clave en los momentos de emergencia o necesidad, los entrevistados proporcionaron alguna información cuando respondían sobre las acciones que realizan. Detallaron que las principales herramientas para esa comunicación son, en orden de importancia:

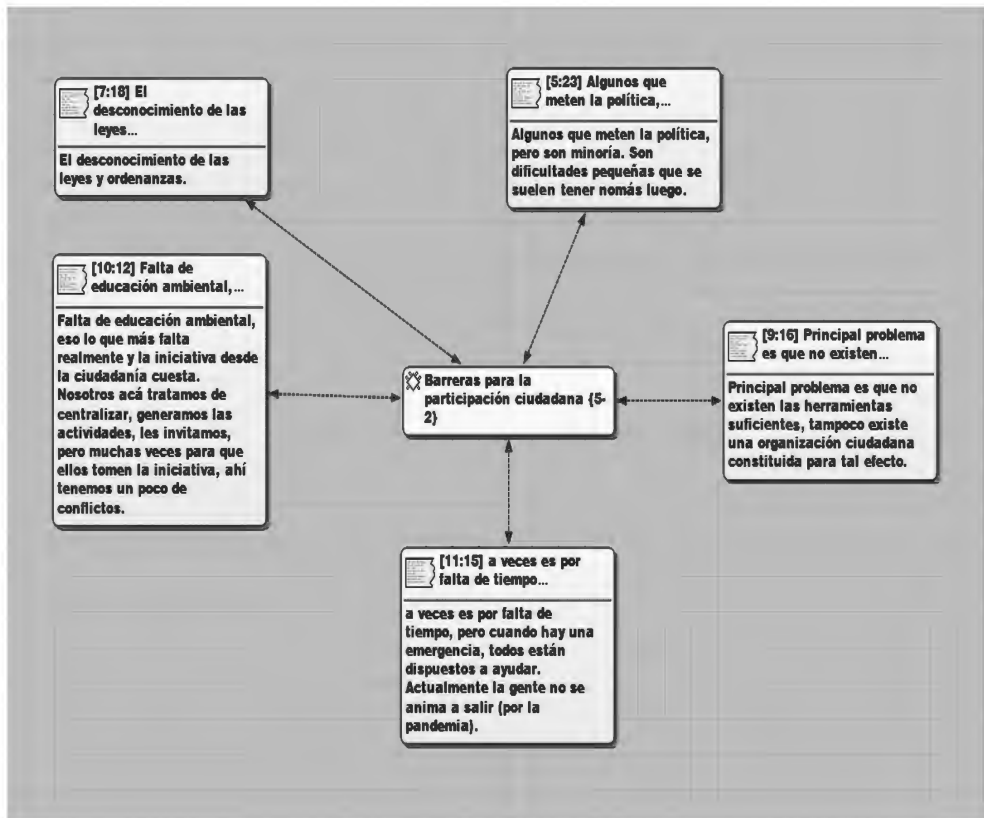
- Los grupos de WhatsApp para alerta temprana y para gestionar crisis, pero también para convocar a reuniones y hacer seguimiento de proyectos.
- Las llamadas directas a celulares para solicitar insumos a actores clave y para gestionar crisis, pero también para convocar a reuniones y hacer seguimiento de proyectos.
- El correo electrónico sobre todo para denuncias.
- La radio en caso de gestión de crisis cuando se producen cortes de energía eléctrica que duran mucho tiempo.

Es llamativo que al hablar de comunicación los gestores municipales den importancia al tipo de comunicación política y no mencionen este tipo de comunicación para la acción o para la gestión. Este dato no es menor, ya que al parecer muestra que no se le visualiza como comunicación. Por lo tanto, no se comprende que la comunicación para la acción debe ser encarada también con un análisis comunicacional, donde se tienen que identificar tipos de interlocutores y públicos y donde es importante identificar también el tipo de mensaje y lenguaje a ser utilizado, para garantizar eficacia en los procesos de gestión de crisis o para supervisión cotidiana de las redes de trabajo con diversos actores, incluidos los actores comunitarios. Por lo que se pudo recolectar de las entrevistas, este tipo de comunicación informal se subestima y se improvisa mucho su manejo.

### ***Barreras para la participación ciudadana y cosmovisiones subyacentes***

Los entrevistados mencionaron algunas barreras para la participación ciudadana como el desconocimiento de leyes y ordenanzas y de la gravedad de las situaciones, la falta de educación ambiental y educación global. También mencionaron que no existen herramientas o instrumentos para la participación, que no existen las organizaciones constituidas para el efecto y que no existen los canales o los espacios de participación.

**Figura 6**  
**Barreras para la participación ciudadana**



Fuente: elaboración propia.

**Algunas cosmovisiones subyacentes que se pueden entrever en las entrevistas son las imágenes que tienen los entrevistados sobre los actores comunitarios. Se trata de prejuicios que de alguna manera también constituyen barreras para la participación.**

Además, algunos entrevistados identifican otros problemas: "Falta de tiempo o de interés, por parte de la gente, y la gente no toma la iniciativa. El hecho de que algunos se metan en política genera dificultades para la participación y se convierte en un problema" (P1).

Es fundamental indagar en este punto para entrever qué entienden por participación ciudadana los actores entrevistados. La participación integral, desde la toma de decisiones y la planificación, no se percibe en los testimonios de los sujetos, que se refieren solamente a la participación en las acciones concretas y la movilización de recursos.

Algunas cosmovisiones subyacentes que se pueden entrever en las entrevistas son las imágenes que tienen los entrevistados sobre los actores comunitarios. Se trata de prejuicios que de alguna manera también

constituyen barreras para la participación. Muchos entrevistados manifestaron que las comunidades depositan toda la responsabilidad de la GR en la función de la municipalidad. Otros señalan que existe un problema cultural y que hay que enseñarle a la gente democracia, participación y a ser institucionalista. Algunos manifestaron que se trata de una actitud fatalista persistente en las comunidades vulnerables: “Estos problemas los vienen viviendo estas comunidades de generación en generación” (P7), como si ya tuvieran normalizada esa manera de vivir y, por lo tanto, no van a colaborar ni van a participar. También se preguntan: “¿Por qué, desde la municipalidad, debemos solucionar los problemas de esta gente que no paga impuestos?” (P5). Otros critican los prejuicios de sus compañeros hacia las comunidades vulnerables: “Contra esto debemos luchar todos los días” (P3).

### **Discusión**

Las acciones que la sociedad civil pueda emprender para la evasión, mitigación y/o superación de los riesgos por desastres se encuentran fuertemente influenciadas y mediadas por el actor municipal que tiene a su cargo el territorio distrital. Producto de la interpretación de los resultados, durante el procesamiento e identificación de categorías de manera aproximativa y surgente, se generaron las vinculaciones con el marco teórico precedente. Los resultados confirman el enfoque de la construcción social del riesgo (Lavell, 2007; Lavell y Lavell, 2020), comprendido como interacción de un fenómeno natural y una construcción social determinada que confluyen en un mismo espacio-tiempo. Los desastres en el territorio del Gran Asunción no pueden ser atribuidos directamente a los eventos naturales, sino a la situación de interacción entre estos eventos con la construcción de la sociedad. Esta construcción tiene una cara visible y objetiva, pero su fuente de generación es otra cara más difícil de ver: el sustrato de las interacciones y concepciones que pertenecen al campo social.

Es en este concepto de riesgo donde cobra relevancia la situación de vulnerabilidad y vulnerabilidad crónica. Este concepto y sus implicancias en el territorio del Gran Asunción concuerdan con los resultados de la investigación sobre las urbanizaciones populares en el AMA, que identifica los procesos de resistencia y las perspectivas de cambio (Canese ...[et al], 2019) a partir de la construcción de las desigualdades sociales dentro del territorio. La vulnerabilidad crónica de las poblaciones que habitan las urbanizaciones populares del Gran Asunción involucra una condición de mayor riesgo comparativo y de

exposición permanente y sistemática a situaciones de emergencia, que a su vez genera prácticas de gestión prebendarias.

Son muy pocas las municipalidades que tienen dependencias especialmente conformadas para la GR. El caso de Asunción es excepcional, pues es la única que cuenta con una dirección, una ordenanza específica y un presupuesto especial conformado por el 5% que se deduce de un impuesto selectivo. En 7 de los 13 municipios que forman parte del territorio del Gran Asunción se han conformado equipos de trabajo para la GR. Esto genera una serie de vacíos en la atención a las necesidades complejas de la GR, pues existen áreas que no son atendidas y problemáticas que no hay cómo canalizar. Como la temática de la GR no se encuentra debidamente institucionalizada, los espacios, herramientas legales y protocolos no existen, dificultando el trabajo en red y en equipos multidisciplinarios, estrategia indispensable para abordar la complejidad que caracteriza la atención del riesgo. Esto hace que se trabaje casi siempre focalizando acciones de respuesta, reactivas, puntuales y no sistemáticas, que desgastan a los servidores municipales y que no resultan sostenibles.

En 4 de los 13 municipios analizados se encontró algún tipo de unidad de GR en proceso de iniciación. Se percibe un esfuerzo por tratar de vincularse y trabajar en red con las otras direcciones de la institución, con instituciones públicas no municipales y con la ciudadanía organizada. En estas instituciones hay personal con conocimiento, preocupación y sensibilidad hacia la temática. Con estos resultados se puede afirmar que existe un trabajo inicial de sistematización de lecciones aprendidas, con mapeos de puntos críticos y sistemas elementales de alerta temprana. Es decir, estos municipios cuentan con algunas herramientas y estrategias ya iniciadas, desde una visión más compleja e integradora, sobre las que se empieza a atender la prevención mediante algunas iniciativas concretas.

En síntesis, los resultados de las entrevistas permiten clasificar la actuación en GR de las instituciones municipales en tres niveles:

- En el nivel 1 están las instituciones rebasadas por las situaciones de emergencia y con acciones eminentemente reactivas. En este nivel se encuentra la mayoría de las municipalidades del área comprendida en este estudio.

- En el nivel 2 se ubican las instituciones que se encuentran en un proceso de formalización y fortalecimiento interno y que establecen relación con las redes y los actores externos. Estas instituciones

están iniciando un proceso para pasar de los abordajes reactivos a los proactivos, basados en la anticipación. Son pocas las municipalidades de la región de este trabajo en este nivel.

- En el nivel 3 están las instituciones que ya cuentan con la formalización e institucionalización de las instancias y los espacios para la GR requeridas y que ya han aprendido cómo implementar acciones diversas de anticipación, si bien todavía se ven rebasadas ante determinadas situaciones. Solamente se ubica en este nivel una municipalidad del AMA.

Respecto a las plataformas de participación ciudadana, en esta investigación el concepto de participación está basado en la participación integral desde la toma de decisiones, pasando por las etapas de planificación, ejecución, monitoreo y control de la gestión. Pero hay que reconocer que los distintos actores entrevistados, dentro de sus prácticas, utilizaron el término participación indistintamente para asignar a diversos estilos y niveles de involucramiento de los actores.

La Secretaría de Emergencia Nacional (SEN) fue la institución identificada como más importante y protagonista en materia de actuación ante desastres, apoyada en los momentos de emergencia por las Fuerzas Armadas y las gobernaciones. Se menciona al Ministerio de Salud Pública y Bienestar Social como la institución que actúa ante situaciones que impactan en la salud pública, como las epidemias. Las gobernaciones fueron mencionadas, pero con énfasis en actuaciones negativas, como un obstáculo burocrático para acceder a los recursos.

Las instituciones que apoyan coyunturalmente según la necesidad del evento, comprenden al Ministerio de Educación y Ciencias (MEC), el Ministerio del Trabajo (MT), el Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible (MADES), el Ministerio de Obras Públicas y Comunicaciones (MOPC). Al Ministerio de Urbanismo, Vivienda y Hábitat (MUVH) se le atribuye un deber ser, los entrevistados mencionaron que debería estar más activo, porque debe atender el componente urbano. Se mencionan al MOPC y al MDS como las instituciones que podrían solucionar el riesgo en el futuro. En cuanto al trabajo en red, está más focalizado a la atención reactiva, en el momento cuando está instalada la situación de emergencia, para atención inmediata y la acción. Son menos mencionadas las plataformas que tienen que ver con alguna estructura interinstitucional más consolidada, basada en leyes y ordenanzas, con funciones relacionadas a la cooperación para planificación, la formación y la anticipación.

La participación en los territorios es muchas veces activada y mediada por los liderazgos. El liderazgo personalista, eminentemente centrado en el individuo y persona del líder, sus capacidades y atributos, predomina sobre los liderazgos horizontales más cercanos a los modelos democráticos.

La participación en los territorios es muchas veces activada y mediada por los liderazgos. El liderazgo personalista, eminentemente centrado en el individuo y persona del líder, sus capacidades y atributos, predomina sobre los liderazgos horizontales más cercanos a los modelos democráticos. A partir de la influencia de los modelos de participación y los liderazgos, los resultados obtenidos permiten comprender los estilos en la comunicación como un subproducto.

El análisis de los relatos de experiencias de los sujetos, donde subyacen puntos de vistas e imaginarios, permitió identificar las prácticas implementadas y las principales lecciones aprendidas en la gestión local de riesgo por desastres. Si bien se concluye que el desarrollo de la gestión local de riesgo en los municipios del Gran Asunción es insuficiente, la identificación de las barreras y dificultades para el ejercicio efectivo de la participación ciudadana en la GR constituye un aporte importante, que podrá influir en el cambio de prácticas perjudiciales en la gestión municipal de riesgo de desastres. En este sentido, es muy importante propiciar una reingeniería de cambio hacia una cultura organizacional sustentada en los liderazgos de estilo horizontal, que generen las condiciones para la formación de cuadros y equipos de trabajo, y la construcción de redes de trabajo de funcionamiento permanente con miras a la ejecución de acciones de anticipación, basadas en la investigación y la planificación.

## Bibliografía

- BID. ICES (2019), "Iniciativa de Ciudades Emergentes y Sostenibles (ICES)", en *Plan de Acción - Área Metropolitana de Asunción*, Asunción, BID. ICES, <https://webimages.iadb.org/PDF/Plan+de+Acci%C3%B3n+ICES+Asunci%C3%B3n.pdf>.
- Borja, J. (2000), *Descentralización y participación ciudadana*, Xalapa-Enríquez, Centro de Servicios Municipales Heriberto Jara.
- \_\_\_\_\_ (2002), "Gobiernos locales, políticas públicas y participación ciudadana", en *Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental*, N° 19 (Política y Democracia), pp. 57-65.
- Canese de Estigarribia, M. I. (2019), "Liderazgo, participación y construcción de ciudadanía en urbanizaciones populares de Asunción, Paraguay", en *Acta Scientiarum: Human and Social Sciences*, Vol. 41 N° 2, pp. 2-10.

- Canese de Estigarribia, M. I.; Vuyk Espínola, C. M.; Sagüi, N. J.; Ibarra Díaz, G. A.; Pignata, R. M.; Velázquez Gauto, N. A.; Villalba Medina, G. R.; Laterra, D. F.; Allende Chamorro, J.; Godoy, P.; y Duré Bañuelos, V. (2019), "Urbanización popular en la ciudad de Asunción, Paraguay", en *Revista INVI*, Vol. 34 N° 95, pp. 9-42.
- Canese, R. y Canese, M. (2016), *La lucha por la tierra en Asunción: la conveniencia de la defensa costera para los Bañados*, Asunción, Coordinadora General de Organizaciones Sociales y Comunitarias de los Bañados de Asunción.
- Díaz Aldret, A. (2017), "Participación ciudadana en la gestión y en las políticas públicas", en *Gestión y Política Pública*, Vol. 26 N° 2, pp. 341-379.
- Federación por la Autodeterminación de los Pueblos Indígenas (2020), "Plan indígena de acción climática y reducción del riesgo de desastres", Asunción, FAPI; WWF Paraguay; Indigenous Peoples' International Centre for Policy Research and Education; Tamalpais Trust.
- Flores López, A. R. (2020), "Estudios de situaciones de riesgo en asentamientos precarios en bordes de arroyos, como tecnología de gestión del hábitat. Caso: Luque, Paraguay", en *Arquitecno*, Vol. 15, pp. 17-26.
- Flores López, A. R.; Ibarra, G.; Prieto, V.; Estigarribia, S.; y Vuyk, C. (coords.) (2018), *Gestión urbana y participación en la ciudad de Asunción*, Asunción, Cultura y Participación para el Cambio Social.
- Galeano Monti, J. (2017), *Territorios de exclusión social*, Asunción, Enfoque Territorial.
- Lavell, Allan (2007), "Apuntes para una reflexión institucional en países de la Subregión Andina sobre el enfoque de la gestión del riesgo", Lima, Comunidad Andina; Comisión Europea; Apoyo a la Prevención de Desastres en la Comunidad Andina.
- Lavell, Allan y Lavell, Chris (2020), "El COVID-19: relaciones con el riesgo de desastres, su concepto y gestión", Panamá, Red de Estudios Sociales en Prevención de Desastres en América Latina, [https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell\\_2020-07\\_Covid-19\\_y\\_Desastre\\_Final.pdf](https://www.desenredando.org/public/2020/Lavell_2020-07_Covid-19_y_Desastre_Final.pdf).
- Martínez Rubiano, M. T. (2009), "Los geógrafos y la teoría de riesgos y desastres ambientales", en *Perspectiva Geográfica: Revista del Programa de Estudios de Posgrado en Geografía*, Vol. 14, pp. 241-263.
- Melero, H. (2018), "Espacios y prácticas de participación ciudadana: análisis y propuestas educativas desde un enfoque intercultural", en *Pedagogía Social: Revista Interuniversitaria*, N° 32 (Tercera Época), pp. 176-177, <http://gredos.usal.es/handle/10366/140033>.

- Morris, F. (2014), Diagnóstico del sector vivienda, Asunción, BID.
- Ortiz, L.; Goetz, K.; y Gache, C. (2020), "Mutaciones espaciales y cambios socioeconómicos en el espacio urbano de Asunción y su Área Metropolitana", en *Biblio 3W: Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*, Vol. 25 N° 1.290, pp. 1-27.
- Parés i Franzi, Marc (coord.) (2009), *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Barcelona, Ariel; Generalitat de Catalunya.
- Parés i Franzi, Marc y Resende, Paulo (2009), "Tipos de prácticas y experiencias de participación promovidas por la administración pública: sus límites y radicalidades", en *Participación y calidad democrática: evaluando las nuevas formas de democracia participativa*, Marc Parés i Franzi (coord.), Barcelona, Ariel; Generalitat de Catalunya, pp. 77-100.
- PNUD (2021), *Guía para la elaboración de planes municipales: gestión y reducción de riesgos*, Asunción, Ministerio del Ambiente y Desarrollo Sostenible; PNUD, [https://www.sen.gov.py/application/files/6216/1314/3165/PMGRR\\_PNUD.pdf](https://www.sen.gov.py/application/files/6216/1314/3165/PMGRR_PNUD.pdf).
- Rivas Casarrubia, J. D. (2020), "Indicadores de vulnerabilidad social como herramienta de planificación y gestión de riesgos ambientales en Colombia", en *In Vestigium Ire*, Vol. 14 N° 1, pp. 41-55.
- Rodríguez, J. C. (2014), *Vínculos y territorios: actores y capital social en el Departamento Central del Paraguay*, Asunción, Instituto Desarrollo, Participación y Ciudadanía; Gobernación del Departamento Central.
- Sagüi, N. J.; Canese de Estigarribia, M. I.; y Estigarribia Canese, S. E. (2020), "Derechos socio-ambientales en urbanizaciones populares del Área Metropolitana de Asunción, Paraguay", en *Revista F@ro*, Vol. 1 N° 31, pp. 47-74.
- Sol Arriaza, R. (2012), *El desafío de la participación ciudadana en el Estado democrático de derecho y retos de la participación ciudadana en la gestión de políticas públicas, en espacios institucionales de los Estados centroamericanos*, San José, FLACSO; Agencia Sueca para el Desarrollo Institucional.
- Vuyk, Cecilia (2014), "Ribera del río, desarrollo de la ciudad: proyectos en disputa. Plataforma temática de riesgo urbano", Asunción, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres; Centro de Estudios Paraguayos Antonio Guasch.



# XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública

Sucre, Bolivia, 22 al 25 de noviembre de 2022

El Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Gobierno de Bolivia, a través del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, tienen el placer de anunciar la celebración del *"XXVII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública"* que se llevará a cabo en Sucre, Bolivia, del 22 al 25 de noviembre de 2022.

## Programa

El acto de inauguración se llevará a cabo el martes 22 de noviembre a las 19 hrs. Los días 23, 24 y 25 de noviembre se desarrollarán las conferencias plenarias, paneles y presentaciones especiales. Durante el Congreso se presentarán libros editados durante el año 2022.

## Conferencias plenarias

Como es habitual, durante el Congreso se presentarán conferencias plenarias a cargo de distinguidos expertos que han hecho contribuciones fundamentales al campo de su especialidad.

## Áreas temáticas

El Congreso se organiza en paneles y los mismos se referirán obligatoriamente a alguna de las diez áreas temáticas que se especifican a continuación. Su abordaje estará orientado por la caracterización conceptual y las interrogantes centrales que se plantean para cada una de ellas. Las áreas temáticas son coordinadas por profesionales externos de relevante trayectoria quienes, junto con el Comité Académico del CLAD, integrarán el Comité Evaluador y seleccionaron las propuestas referidas a su respectiva área. Dichos coordinadores de área temática también asistirán a los paneles de su área y formularán un conjunto de conclusiones que serán expuestas en la sesión de clausura del Congreso.

1. Profesionalización como pilar de la administración pública del siglo XXI.
2. Innovación, inteligencia artificial y su aplicación a las políticas públicas.
3. Gobierno abierto desde la perspectiva de la transparencia, la participación ciudadana, la comunicación y las redes sociales en la gestión pública.
4. Administración pública inclusiva: igualdad de género, juventud e integración de la discapacidad como base del desarrollo humano.
5. Modelos de gestión y políticas públicas en el marco de los ODS y la Agenda 2030.
6. Gestión local y descentralización desde la perspectiva del desarrollo sostenible de ciudades.
7. Evaluación, calidad y otras técnicas de gestión como herramientas para la efectividad de las instituciones públicas.
8. Ética, integridad y lucha contra la corrupción.
9. Derecho público, Derecho parlamentario y garantías jurídicas como elementos esenciales del Derecho a la buena administración.
10. Tendencias generales de reforma y modernización de la administración pública.

## **Paneles**

Los paneles deberán referirse, obligatoriamente, a alguna de las diez áreas temáticas y responder a los términos de referencia correspondiente al área.

### **Propuesta de panel**

Para que un panel forme parte de la programación definitiva del XXVII Congreso, deberá enviar su propuesta antes del **9 de mayo**, a través del **Formulario de Propuesta de Panel**.

Toda propuesta de panel debe estar compuesta por:

Mínimo (\*): 1 coordinador(a) + 2 panelistas, o bien

Máximo: 1 coordinador(a) + 3 panelistas

Una persona podrá ser aceptada como coordinador en un solo panel. Asimismo, es importante recalcar que cada una de las ponencias de la propuesta de panel debe ser distinta; no se aceptarán ponencias iguales.

### **Documentos libres**

Los asistentes libres que lo deseen podrán remitir un trabajo inédito e individual de su autoría para que sea incluido entre los documentos oficiales a publicarse en la memoria USB que se entregará durante el Congreso. Los mencionados trabajos no serán expuestos durante el evento, y para su admisión deberán:

- a) enviar el Formulario de Propuesta de Documento Libre antes del **1 de julio**;
  - b) solo se aceptarán trabajos que cumplan rigurosamente las Normas de Presentación de Documentos y que sean recibidos por el CLAD antes del **1 de julio**;
  - c) estar referidos a alguna de las áreas temáticas especificadas para este Congreso;
  - d) el pago del arancel respectivo deberá recibirse antes del **1 de agosto**.
- Solo se recibirá un documento libre por persona.

### **Presentación de libros**

Las personas que tengan interés en difundir un libro de su autoría, publicado durante el año 2022, deberán cumplir con los siguientes requisitos:

- a) enviar el Formulario de Propuesta de Libro antes del **1 de julio**;
- b) remitir un ejemplar del libro:
  - En digital a la cuenta [congreso@clad.org](mailto:congreso@clad.org)
  - En físico al Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD):  
Ref.: Libros a ser presentados durante el Congreso  
Apartado 4181, Caracas 1010-A, Venezuela
- c) el libro debe ser recibido por el CLAD antes del **1 de julio**.
- d) el pago del arancel respectivo deberá recibirse antes del **1 de agosto**.

### **Metodología**

El CLAD junto al Gobierno de Bolivia tienen previsto que la participación y asistencia al XXVII Congreso Internacional del CLAD sea bajo una modalidad mixta, en donde tendremos:

- Salas para exposiciones presenciales (con intervenciones virtuales) destinadas para aquellos panelistas y asistentes que se encuentren en Bolivia para el momento del Congreso.

- Salas virtuales: para aquellos panelistas y asistentes que no puedan viajar a Bolivia.

Como es habitual, la sede del Congreso estará abierta para todo aquel que pueda asistir, y también estamos desarrollando un sistema en donde se transmitirán todos los paneles para los participantes y asistentes que no puedan trasladarse a Bolivia.

## Inscripción

### Formulario de inscripción

Para inscribirse en el Congreso deberá completar el **Formulario de Registro**.

### Arancel

Todo participante en el Congreso (coordinador, panelista o asistente libre) debe pagar el respectivo arancel de inscripción.

Participación Virtual				
	Tarifa (hasta el 1° de octubre)		Tarifa (después del 1° de octubre)	
Asistentes libres	US\$ 80	€ 75	US\$ 100	€ 90
Coordinadores de paneles y panelistas	US\$ 60	€ 55	US\$ 75	€ 70
Miembros de la Asociación CLAD (*)	US\$ 40	€ 35	US\$ 50	€ 45
Estudiantes de licenciatura (**)	US\$ 40	€ 35	US\$ 50	€ 45

Participación Completa				
	Tarifa (hasta el 1° de octubre)		Tarifa (después del 1° de octubre)	
Asistentes libres	US\$ 160	€ 150	US\$ 200	€ 180
Coordinadores de paneles y panelistas	US\$ 120	€ 110	US\$ 150	€ 140
Miembros de la Asociación CLAD (*)	US\$ 80	€ 75	US\$ 100	€ 90
Estudiantes de licenciatura (**)	US\$ 80	€ 75	US\$ 100	€ 90

(\*) Tarifa válida para los miembros de la Asociación CLAD 2022, afiliados antes del 1 de septiembre de 2022.

(\*\*) Todo estudiante que se encuentre cursando una carrera de pregrado o licenciatura, deberá obtener una carta firmada por el director de la escuela o el decano de la facultad respectiva, y remitirla al Comité Organizador (congreso@clad.org). Si el pago se efectúa durante el Congreso, el original de la mencionada carta debe ser entregada en el momento de la acreditación.

### Formas de pago

a) Transferencia o depósito (\*)

- US\$

1. Cuenta Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0108278061 del Banistmo S.A. (SWIFT: MIDLPAPA), Dirección: Torre Banistmo. Av. Aquilino de la Guardia con Calle 49, Ciudad de Panamá, Panamá.

2. Cuenta Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo No. 1700490263592811893169 del Banco Santander S.A. (IBAN: ES17 0049 0263 59 2811893169), Dirección: Atocha 55, Madrid, España.

(\*) El costo de la transferencia debe ser asumido por el participante, de manera que el CLAD reciba el monto exacto del arancel.

b) PayPal

Pago con tarjeta de crédito a través del sistema PayPal.

Bajo ningún concepto se devolverá la cuota de inscripción.

### **Registro**

En el lugar del evento **todos los participantes deberán acreditarse y solicitar su credencial**, condición indispensable para participar en las actividades del Congreso.

### **Información complementaria**

#### **Comité Organizador**

Av. Ppal. de Los Chorros con Av. 6 (Corao), Casa CLAD, Urb. Los Chorros, Caracas 1071, Apartado Postal 4181, Caracas 1010-A, Venezuela

Tel.: (58-212) 2709211

Fax: (58-212) 2709214

E-mail: congreso@clad.org

Twitter: @CLAD\_Org

Facebook: clad.fb

Instagram: clad\_org

### **Idiomas**

Los idiomas oficiales del Congreso serán español, portugués e inglés. Para las conferencias plenarias se dispondrá de traducción trilingüe, y durante todo el Congreso, cuatro salones tendrán traducción español-portugués.

### **Traducción**

Para tener acceso al equipo de traducción simultánea, el participante deberá consignar su documento de identidad original (no se aceptarán fotocopias), que se le será devuelto al finalizar la actividad.

### **Publicación de documentos oficiales**

Las ponencias y los documentos libres serán incluidas en la memoria USB del Congreso que se entregará durante el evento. Posteriormente, los documentos serán divulgados en texto completo en el SIARE del CLAD.

El CLAD se reserva el derecho exclusivo de publicación de las ponencias y documentos libres en la Revista del CLAD Reforma y Democracia, previa notificación al autor dentro de los seis meses siguientes al Congreso.

### **Visa**

Sugerimos contactar al consulado de Bolivia en su país para verificar si necesita visa.

# Revista del CLAD Reforma y Democracia

## Índice Acumulado (Nos. 64 al 80)

- Aguilar, Luis F. La fabricación disociada de la Administración Pública del siglo XXI: en busca de integración en un entorno de cambio. N° 73, Febrero 2019
- Annunziata, Rocío. El impacto de los Presupuestos Participativos *online* en el tipo de proyectos: un análisis de la experiencia de BAElige. N° 77, Julio 2020
- Arancibia Bustos, Ricardo. Fiebre de gastos de fin de año: un fenómeno estacional en el Estado de Chile. N° 76, Marzo 2020
- Araújo Filho, Valdemar F. de y José Manuel Rivas Otero. Presidencia de la República y estilo presidencial en Colombia: entre el personalismo y la institucionalización en contexto de conflicto armado. N° 76, Marzo 2020
- Arenilla Sáez, Manuel. Innovación social y capacidad institucional en Latinoamérica. N° 67, Febrero 2017
- Arenilla Sáez, Manuel. La arquitectura institucional y el cumplimiento de la Agenda 2030 en Iberoamérica. N° 75, Octubre 2019
- Arroyo Laguna, Juan. ¿Ha tenido la descentralización un efecto importante en el desarrollo de las regiones? El caso peruano 2002-2015. N° 69, Octubre 2017
- Ascencio, Débora. La empresa pública en primer plano: una revisión de la nueva agenda de investigación en Europa y América Latina. N° 80, Julio 2021
- Barbieri Muttis, Nicolás y Yolanda Fierro Fidalgo. ¿Qué relevancia tienen los proyectos de buenas prácticas como estrategia para la gestión del conocimiento? Análisis de caso del Banco de Buenas Prácticas en Derechos Sociales del Ayuntamiento de Barcelona. N° 74, Junio 2019
- Bastos Boubeta, Miguel Anxo. Redundancia, escala y duplicidad en la administración: una crítica de los mitos acerca de la racionalidad administrativa en las propuestas de reforma de la administración pública española. N° 65, Junio 2016
- Barreda Díez, Mikel y Leticia M. Ruiz Rodríguez. Polarización ideológica y satisfacción con la democracia en América Latina: un vínculo polémico. N° 78, noviembre 2020
- Becerra Armada, Desireé y José Manuel Puente. El efecto de la política fiscal en las elecciones de América Latina durante el periodo 1980-2016. N° 77, Julio 2020
- Biderbost, Pablo; Guillermo Boscán y Nalia Rochin. Gestión de riesgos de corrupción en el sector público ante la administración de desastres. N° 76, Marzo 2020
- Bonsón, Enrique; Sonia Royo y Esther Cambra. Análisis del uso de Facebook a nivel municipal. Una aplicación a municipios españoles. N° 71, Junio 2018
- Briano Turrent, Guadalupe del Carmen. La diversidad de género en el sector público y su influencia en el gasto público y buen gobierno. Evidencia en Latinoamérica. N° 74, Junio 2019
- Calvo, Patrici. Democracia algorítmica: consideraciones éticas sobre la dataficación de la esfera pública. N° 74, Junio 2019
- Carmona Pérez, Carlos. Estado compuesto y corresponsabilidad policial. Un análisis comparado de los sistemas de seguridad pública español, alemán y canadiense. N° 71, Junio 2018
- Carmona Pérez, Carlos y Antonio Natera Peral. Nuevas métricas para nuevos valores de gestión policial. Criterios de valor y medición de la acción de las policías locales españolas en escenarios de gobernanza relacional. N° 79, Marzo 2021
- Carreño Lara, Eduardo. Burocracia y política exterior: los nuevos desafíos de la práctica diplomática. N° 65, Junio 2016
- Carrera Hernández, Ady Patricia. Los efectos de la pandemia en el federalismo mexicano y en la redefinición del papel de los gobiernos locales. N° 80, Julio 2021
- Carrillo, Víctor; Adriana Jiménez, Verónica Medina y Marino J. González R. Implementación del Presupuesto Público Basado en Desempeño: una revisión sistemática de la literatura empírica. N° 79, Marzo 2021

- Catalá Pérez, Daniel y María de Miguel Molina. La colaboración público-privada como instrumento de impulso a la innovación: definición de un marco de análisis. N° 72, Octubre 2018.
- Catarino, João Ricardo. Mariana Teles Viegas Cruz Dias y Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia. Reforma de la Justicia en Portugal: la satisfacción de los usuarios de los Medios RAL. N° 78, Noviembre 2020.
- Catarino, João Ricardo y Pedro Miguel Alves Ribeiro Correia. Medios de resolución alternativa de conflictos: percepción general, satisfacción y lealtad de usuarios de centros de arbitraje en Portugal. N° 69, Octubre 2017
- Chudnovsky, Mariana. La tensión entre mérito y confianza en la Alta Dirección Pública de América Latina. N° 69, Octubre 2017
- Cicuéndez Santamaría, Ruth. Opinión pública y políticas públicas: la sensibilidad de los ciudadanos y la receptividad de los gobiernos en España. N° 80, Julio 2021
- Cienfuegos, Ignacio y Angélica Vera. Facilitadores e inhibidores de la innovación pública: percepción desde la red de innovadores en Chile. N° 75, Octubre 2019
- Correia, Pedro; Ireneu Mendes y Ana Freire. La importancia de los valores organizacionales en la Administración Pública: un estudio de caso basado en la percepción de los trabajadores de una institución de enseñanza superior. N° 73, Febrero 2019
- Correia, Pedro Miguel Alves Ribeiro y João Ricardo Catarino. Ingreso bruto tributable del IVA: evidencia de diferenciación de los municipios de la costa portuguesa. N° 64, Febrero 2016
- Cunill Grau, Nuria. La provisión privada de servicios de protección social. Confrontando el debate anglosajón con los imperativos de América Latina. N° 66, Octubre 2016
- Daher, Antonio. Contradicción anarco-metropolitana: descentralización municipal y centralismo regional en Chile. N° 69, Octubre 2017
- De Bona da Silva, Rodrigo S. Características y límites de una iniciativa nacional de integridad y anticorrupción para gobiernos locales de Brasil. N° 80, Julio 2021
- De Camargo Lima, Rodolfo y Edgar Rebolledo Toro. Homogeneidad y heterogeneidad en los resultados de dos instrumentos de evaluación de políticas públicas. N° 77, Julio 2020
- De la Vega Hernández, Iván. Estado y dinámicas de los sistemas tecnocientíficos: el caso de los países de la Alianza del Pacífico. N° 70, Febrero 2018
- De la Vega Rodríguez, Luis Felipe y María Inés Picazo Verdejo. La 'accountability' de la calidad y equidad de una política educativa: el caso de la subvención escolar preferencial para la infancia vulnerable en Chile. N° 65, Junio 2016
- Del Campo García, Esther y José Hernández Bonivento. Talento para lo público: analizando los sistemas de formación y capacitación de funcionarios públicos en América Latina. N° 64, Febrero 2016
- Del Pino, Eloísa y Daniel Catalá Pérez. El *welfare-mix* español durante la crisis y la privatización del riesgo social: los casos de la sanidad, los servicios sociales y la atención a la dependencia. N° 66, Octubre 2016
- Depetris, Jorge Augusto. Organizaciones criminales digitales: conocerlas para enfrentar su desafío. N° 79, Marzo 2021
- De Sena, Angélica; Rebeca Cena y Andrea Dettano. Entre los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las Asignaciones Familiares: disputas por los sentidos alrededor de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social en Argentina. N° 72, Octubre 2018
- Díaz Aldret, Ana. Gobernanza metropolitana en México: instituciones e instrumentos. N° 71, Junio 2018
- Disi Pavlic, Rodolfo y Roberto Mardones Arévalo. Chile 2010: la desafección política y su impacto en la participación política convencional y no convencional. N° 73, Febrero 2019
- Durán, Facundo; Milva Geri y Gisela Paula González. ¿Cómo evaluar la adecuación de las prestaciones previsionales? El caso de Argentina. N° 80, Julio 2021
- Esteban-Carbonell, Elisa; Sandra Romero-Martín; Eva María Tomás-del Río y Juan David Gómez-Quintero. El reto de evaluar los Presupuestos Participativos: revisión de modelos y planteamiento de una propuesta sintética. N° 80, Julio 2021

- Fernández-Gómez, Erika; Francisco Segado-Boj; Jesús Díaz-Campo y Juan Luis Manfredi-Sánchez. El aprendizaje de la transparencia y la rendición de cuentas de los ayuntamientos españoles. N° 75, Octubre 2019
- Filgueiras, Fernando. Inteligencia Artificial en la administración pública: ambigüedad y elección de sistemas de IA y desafíos de gobernanza digital. N° 79, Marzo 2021
- Filippim, Eliane Salete y Fernando Luiz Abrucio. Asociacionismo de base territorial: la alternativa de los consorcios públicos en Brasil. N° 64, Febrero 2016
- Franco Mayorga, Fabricio. Problemas de coordinación y coherencia en la política pública de modernización del Poder Ejecutivo de Perú. N° 70, Febrero 2018
- Galaz Valderrama, Catherine; Rolando Poblete y Carla Frías. Las operaciones de exclusión de personas inmigradas a través de las políticas públicas en Chile. N° 68, Junio 2017
- García-García, Jesús y Ricardo Curto-Rodríguez. Determinantes de la apertura de datos y rendición de cuentas en los gobiernos regionales españoles. N° 70, Febrero 2018
- García Vegas, Ricardo. Riesgos globales y capacidades de gobernanza. Claves para la implementación de la Agenda 2030. N° 79, Marzo 2021
- Gilio, Andrés. Desarrollo de capacidades estatales para gobiernos locales: dimensiones e indicadores para su diagnóstico. N° 66, Octubre 2016
- Godoy Flores, Iván. La participación social en el proceso de elaboración de la Política Regional de Turismo de Arica y Parinacota 2012-2016. N° 74, Junio 2019
- González Salcedo, Antonia y José Manuel Mayor Balsas. Los presupuestos participativos juveniles: contribuyendo al debate de los efectos pedagógicos de la participación ciudadana. N° 78, Noviembre 2020
- Gomà, Ricard y Natalia Rosetti. Perfiles de exclusión y políticas de inclusión en España: las dimensiones del cambio. N° 64, Febrero 2016
- Granados Rodríguez, Joaquín Manuel. Herramientas de medición de la gestión pública en Colombia: el Formulario Único de Avance a la Gestión como herramienta de medición del Modelo Integrado de Planeación y Gestión. N° 79, Marzo 2021
- Grin, Eduardo José y Fernando Luiz Abrucio. Las capacidades estatales de los municipios brasileños en un contexto de descentralización de políticas. N° 70, Febrero 2018
- Güemes, Cecilia. ¿Nudge en América Latina? Incidir en el comportamiento individual, obtener resultados colectivos. N° 68, Junio 2017
- Gutiérrez Crocco, Francisca; Catalina Chamorro Ríos y Eduardo Abarzúa. Relaciones laborales en el Estado más allá de la regulación. Hallazgos derivados del caso chileno. N° 70, Febrero 2018
- Gutiérrez Ponce, Herenia; Julián Chamizo González y Elisa Isabel Cano Montero. Transparencia y gestión presupuestaria en los ayuntamientos españoles. N° 72, Octubre 2018
- Henríquez Opazo, Osvaldo y Esteban Valenzuela Van Treek. La política territorial en países unitarios de la Zona Andina: mutabilidad y brecha del régimen subnacional. N° 75, Octubre 2019
- Hernández Bonivento, José y Juan Pablo Miranda Orrego. Participación ciudadana y el desempeño de los gobiernos subnacionales: una revisión bibliográfica. N° 75, Octubre 2019
- Herrada Miranda, Luciano y Bernardo Navarrete Yáñez. ¿La globalización, las leyes o los alcaldes? Un modelo de análisis para políticas de internacionalización de los gobiernos locales. N° 80, Julio 2021
- Hintze, Jorge y Leandro Giri. Las organizaciones públicas como sistemas complejos y opacos: indicadores duros para la transparencia. N° 78, Noviembre 2020.
- Isaza Espinosa, Carolina. El discurso de la innovación en la administración pública y su adopción en Iberoamérica: un análisis de los Congresos del CLAD. N° 77, Julio 2020
- Jara Iñiguez, Irma. Análisis comparado de las políticas públicas y mejores prácticas de transparencia en Ecuador 2004-2014. N° 67, Febrero 2017

- La Paz, Ariel I. y Katherin Arrúa. Mapa de las aspiraciones de la educación superior en Paraguay. N° 74, Junio 2019
- Lasierra Esteban, José Manuel. ¿Capital Social contra democracia? N° 76, Marzo 2020
- Larrouqué, Damien. ¿Qué se entiende por “Estado neoweberiano”? Aportes para el debate teórico en perspectiva latinoamericana. N° 70, Febrero 2018
- León Guzmán, Mauricio y Rafael Domínguez Martín. Contradicciones y tensiones en las políticas de desmercantilización de la Revolución Ciudadana en Ecuador. N° 68, Junio 2017
- Lerner, Emilia Raquel. Metodología para la rendición de cuentas por resultados en el sector público. N° 79, Marzo 2021
- Leyton Navarro, Cristian y Gianinna Muñoz Arce. Revisitando el concepto de exclusión social: su relevancia para las políticas contra la pobreza en América Latina. N° 65, Junio 2016
- Lijterman, Eliana. Controversias sobre la protección social en el sistema multilateral en los albores del siglo XXI. Una aproximación desde los saberes sobre la pobreza. N° 75, Octubre 2019
- Lizarzaburu, Edmundo R.; Kurt Burneo, Gabriela Barriga Ampuero, Luis Eduardo Noriega y Julio Cisneros. Gestión empresarial: una revisión a la norma ISO 37001 antisoborno. N° 73, Febrero 2019
- Longo, Francisco. Gobernanza pública para la innovación. N° 76, Marzo 2020
- López Chan, Oscar. Análisis de diseño de políticas nacionales concurrentes desde la perspectiva del federalismo. N° 66, Octubre 2016
- López-Rodríguez, Luz Mairym. Los consorcios municipales y el desarrollo local en Puerto Rico. N° 79, Marzo 2021
- Maillet, Antoine. Más allá de la confianza política. El rol de las competencias profesionales en la permanencia interpresidencial de los superintendentes en Chile (1990-2014). N° 67, Febrero 2017
- Manosalvas Vaca, Mónica Margarita. Cuando las políticas fallan. Desafíos en la reducción de la desnutrición crónica infantil en el Ecuador. N° 71, Junio 2018
- Martin Munchmeyer, María Pía. Cambio o continuidad de las políticas de protección social en Chile en gobiernos de centroizquierda y centroderecha. N° 64, Febrero 2016
- Martínez López, José Ángel. El modelo híbrido de atención a las personas en situación de dependencia en España: una década de cambios normativos y ajustes presupuestarios. N° 68, Junio 2017
- Martínez Sanz, Raquel. La interactividad digital y su presencia en instituciones culturales españolas. N° 67, Febrero 2017
- Martner, Gonzalo Daniel. Desigualdades globales y políticas de atenuación de la desigualdad de ingresos: el caso de Chile, 1990-2015. N° 71, Junio 2018
- Meza, Oliver D. ¿A quién pertenece la agenda local de políticas? Un estudio sobre el efecto de las instituciones supralocales en el proceso local de políticas públicas. N° 66, Octubre 2016
- Montecinos, Egon. Democratización de la inversión pública en Chile. El caso del presupuesto participativo en la región de Los Ríos. N° 72, Octubre 2018
- Montecinos, Egon; Patricio Contreras y Verónica Fuentes. Democracia y participación ciudadana en Chile: factores y condicionantes para una gestión municipal participativa. N° 78, Noviembre 2020
- Mora Agudo, Leonor; María Luisa Delgado Jalón, Emilio Navarro Heras y José Ángel Rivero Menéndez. Una propuesta de evaluación para los Gobiernos locales de la e-participación. N° 67, Febrero 2017
- Morales Casetti, Marjorie; Marco Bustos Gutiérrez y Javiera Silva Sánchez. Determinantes de la confianza política. Un estudio transversal. N° 71, Junio 2018
- Moreno Plata, Miguel. El agotamiento paradigmático del Estado neoliberal en América Latina: explorando la gobernanza para el desarrollo sostenible. N° 69, Octubre 2017
- Muñoz Arce, Gianinna y Erica Ponce Figueroa. Intervención interprofesional en programas de infancia a nivel local: la experiencia de las Mesas de Gestión de Casos del Programa 24 Horas. N° 80, Julio 2021



- Olavarría Gambi, Mauricio. Implementación de políticas públicas: lecciones para el diseño. Análisis de los casos de modernización de la gestión pública y de la reforma de salud en Chile. N° 67, Febrero 2017
- Orosio Gonnet, Cecilia. ¿Cómo viajan las ideas? El rol de las comunidades epistémicas en el diseño de políticas sociales en América Latina. N° 68, Junio 2017
- Oszlak, Oscar. Los impactos de la "era exponencial" sobre la gestión pública en los países emergentes, N° 76, Marzo 2020
- Oyanedel, Juan Carlos. Confianza en la justicia y la policía en América Latina: análisis de los efectos de las reformas procesales penales (1995-2013). N° 64, Febrero 2016
- Pallarés Domínguez, Daniel. Gobierno abierto: una concepción ética para la educación democrática. N° 73, Febrero 2019
- Patera, Salvatore. Capacitación social e institucional en la gestión de la agrobiodiversidad: evaluación sobre un caso de estudio internacional. N° 64, Febrero 2016
- Pérez Rubalcaba, Alfredo. Política y Administración Pública. N° 73, Febrero 2019
- Pollock, Allyson M. Cómo la mercantilización y la privatización se están utilizando para abolir los sistemas nacionales de atención universal de salud y qué se debe hacer para restaurarlos. N° 64, Febrero 2016
- Ponce, Matías. La transparencia del ciclo presupuestario en Uruguay: un proceso en construcción. N° 77, Julio 2020
- Pont Vidal, Josep. Teorías neosistémicas y administración pública: posibilidades observacionales y regulativas. N° 75, Octubre 2019
- Quintanilla, Gabriela y José Ramón Gil-García. Gobierno abierto y datos vinculados: conceptos, experiencias y lecciones con base en el caso mexicano. N° 65, Junio 2016
- Ramió Matas, Carles. El Estado en el año 2050: entre la decadencia y el esplendor. N° 66, Octubre 2016
- Ramió Matas, Carles. Inteligencia artificial, robótica y modelos de Administración pública. N° 72, Octubre 2018.
- Ramírez Franco, Luz Dary. Programas electorales: teoría y relevancia en la contienda electoral. N° 72, Octubre 2018.
- Ramos Rollón, Marisa. La efectividad de las políticas de justicia de la última década en América Latina. N° 68, Junio 2017
- Rave Restrepo, Juan Camilo. Aplicaciones de un marco analítico para el estudio de la construcción social de grupos meta en el diseño de políticas. N° 70, Noviembre 2020
- Resina, Jorge. ¿Qué es y para qué sirve un Laboratorio de Innovación Ciudadana? El caso del LABICxlaPaz. N° 74, Junio 2019
- Rodrigues da Silva, Eduardo y André Nunes. La relevancia de las transferencias voluntarias de recursos federales para la consolidación de la base de apoyo del gobierno en el Congreso en Brasil. N° 75, Octubre 2019
- Rodríguez Modroño, Paula y Mauricio Matus López. Políticas de cuidados a la infancia y mayores dependientes. Evolución y condicionamiento pro-mercado. N° 66, Octubre 2016.
- Rodríguez Ríos, Edgar. Un pacto social para el crecimiento económico de Puerto Rico. N° 74, Junio 2019
- Rosas Arellano, Jarumy. El diseño de pensiones sociales en gobiernos locales de Iberoamérica. N° 71, Junio 2018
- Russo, Nicolas Esteban y Adrián Darmohraj. Colaboración público-privada en turismo. Capacidades institucionales en partenariados de gestión turística local en Argentina. N° 65, Junio 2016
- Sáez Ardura, Felipe y Arturo Vallejos-Romero. Regímenes de regulación del riesgo: una aproximación conceptual para observar América Latina. N° 73, Febrero 2019
- Salas Picón, Wilson Miguel; Kethy Luz Pérez Correa, Julio César Moreno Correa, Nayib Carrasco Tapias y Elsa Beatriz Valenzuela Bonilla. Representaciones sociales de sobrevivientes del conflicto armado sobre las medidas de reparación normativas en Colombia: el caso Barrancabermeja. N° 73, Febrero 2019

- Salas, Osvaldo. Cuasi mercado y privatización en el marco del Estado de bienestar de Suecia. N° 69, Octubre 2017
- Salvador, Miquel y Carles Ramió. Capacidades analíticas y gobernanza de datos en la administración pública como paso previo a la introducción de la inteligencia artificial. N° 77, Julio 2020
- Sánchez Galvis, Luz Karime; Àlex Boso Gaspar, René Montalba Navarro y Arturo Vallejos-Romero. Gobernanza del agua y desafíos emergentes para estructuras normativas e institucionales rígidas: un análisis desde el caso chileno. N° 70, Febrero 2018
- Sancho, David. El diseño institucional de los sistemas de contratación pública como factor de lucha contra la corrupción. N° 69, Octubre 2017
- Schweinheim, Guillermo. ¿Pueden producirse las innovaciones de la Cuarta Revolución Tecnológica al interior de los sistemas de administración pública? N° 77, Julio 2020
- Seiler, Cristhian Rubén y Víctor Ramiro Fernández. Política pyme y estructuras estatales en Argentina (2003-2015): vínculos opacos y sombras inexploradas. N° 68, Junio 2017
- Solsona Cisternas, Diego y Melissa Flores Águila. Participación ciudadana de personas con discapacidad y políticas públicas intersectoriales ofertadas por el Estado en la Región de Magallanes, Chile. N° 77, Julio 2020
- Sosa Escudero, Walter. *Big data*: desafíos para la política pública, N° 76, Marzo 2020
- Tacuba Santos, Angélica y Luis Augusto Chávez Maza. Aportes del Presupuesto Base Cero a la eficiencia empresarial y financiera de Petróleos Mexicanos. N° 72, Octubre 2018
- Tondolo, Rosana da Rosa Portella; Vilmar Antonio Gonçalves Tondolo, Manuela Rösing Agostini, Aléssio Bessa Sarquis y Simone Portella Teixeira de Mello. Modelo de madurez en gestión para organizaciones del tercer sector. N° 66, Octubre 2016
- Toyota, Joice. Talentos en el sector público brasileño: el resultado de una colaboración innovadora entre sociedad civil y Estado. N° 73, Febrero 2019
- Urban, Bárbara. Algoritmización del mundo de la vida: crítica y propuestas para la desdiferenciación. N° 78, Noviembre 2020
- Vázquez Ceballos, Avímael. Hallazgos e inferencias de las redes de política pública: estudio de caso de la estructura y funcionamiento del Programa Pueblos Mágicos en Valle de Bravo, México. N° 69, Octubre 2017
- Villegas L. Néstor L. Uso del “Enfoque de Capacidades” en la medición multidimensional de la pobreza en Venezuela. N° 74, Junio 2019.
- Villoria Mendieta, Manuel. El papel de la Administración pública en la generación de calidad democrática. N° 65, Junio 2016
- Villoria, Manuel; Carmen Navarro y Esther Pano Puey. La remunicipalización de la gestión del agua en España: barreras legales frente a narrativas exitosas. N° 76, Marzo 2020
- Viñas, Verónica; Angie Page y Elizabeth Pike. El concepto “cambio de políticas públicas”. ¿Cuáles son sus dimensiones y cómo se puede medir? N° 72, Octubre 2018
- Warner, Mildred E. De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. N° 67, Febrero 2017
- Warner, Mildred E. De la competencia a la cooperación: reformas de la administración pública para ciudades sostenibles. N° 67, Febrero 2017
- Zamudio Nieto, Aureliano y Francisco Herrera Tapia. Los comedores comunitarios en los municipios de México: un espacio para la alimentación, la cohesión social y la política de prevención de la violencia. N° 78, Noviembre 2020
- Zeraoui, Zidane y Fernando Rey Castillo Villar. La paradiplomacia de la ciudad. Una estrategia de desarrollo urbano. N° 65, Junio 2016

## Revista del CLAD Reforma y Democracia

### Registrada en:

American Society for Public Administration (ASPA). Estados Unidos

<http://www.aspanet.org>

Area de Archivo, Publicaciones, Biblioteca y Documentación. Ministerio del Interior. España

<http://www.mir.es>

Area de Estudios, Estrategias y Formación. Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). España

<http://www.femp.es>

Area de Publicaciones, Biblioteca y Documentación. Subdirección General de Publicaciones, Documentación y Archivo. Ministerio de Política Territorial. España

<http://www.mpt.es>

Base, Educación, Comunicaciones, Tecnología Alternativa (BASE-ECTA). Paraguay

<http://www.basecta.org.py/fpp/el-fpp>

Biblioteca Andrés Aguilar Mawdsley. Academia de Ciencias Políticas y Sociales. Venezuela

<http://www.acienpol.com/index07.htm>

Biblioteca Boris Bunimov Parra. Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad Central de Venezuela (UCV). Venezuela

<http://www.ucv.ve>

Biblioteca Central. Centro Universitário La Salle (UNILASALLE). Brasil

<http://www.unilasalle.edu.br>

Biblioteca Central. Universidad Juárez del Estado de Durango (UJED). México

<http://www.ujed.mx>

Biblioteca Central. Universidad Simón Bolívar (USB). Venezuela

<http://www.bib.usb.ve>

Biblioteca Daniel Cosío Villegas. El Colegio de México. México

<http://biblio.colmex.mx>

Biblioteca de Ciencias Sociales Enzo Faletto. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Argentina

<http://www.flacso.org.ar/biblioteca.php>

Biblioteca Felipe Herrera. Banco Interamericano de Desarrollo (BID)

[http://www.iadb.org/library/index\\_spa.html](http://www.iadb.org/library/index_spa.html)

Biblioteca Graciliano Ramos. Escola Nacional de Administração Pública (ENAP). Brasil

<http://biblioteca.enap.gov.br>

Biblioteca Hernán Santa Cruz. Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

<http://www.eclac.org/biblioteca/default.asp>

Biblioteca Hispánica. Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID). España

<http://www.aecid.es/web/es/bibliotecas>

Biblioteca Iberoamericana. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). México

<http://biblioteca.flacso.edu.mx>

Biblioteca Jaime Crispi Lago. Dirección de Presupuestos (DIPRES). Ministerio de Hacienda. Chile

<http://www.dipres.cl/acerca/biblioteca.asp>

Biblioteca José María del Castillo y Rada. Ministerio de Hacienda y Crédito Público. Colombia

<http://www.minhacienda.gov.co>

Biblioteca Lorenzo Mendoza Fleury. Instituto de Estudios Superiores de Administración (IESA). Venezuela

<http://www.iesa.edu.ve/biblioteca>

Biblioteca Mario Monteforte Toledo. Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE). Guatemala

<http://biblioteca.minex.gob.gt>

Biblioteca Max von Buch. Universidad de San Andrés. Argentina

<http://biblioteca.udesa.edu.ar>; <http://biblioteca.udesa.edu.ar/hemeroteca/titulos.htm>

Biblioteca Virtual Iberoamérica (CIBERA). Alemania  
<http://www.cibera.de/es>

Biblioteca y Centro de Documentación e Información Municipal (CDIM). Escuela Superior de Administración Pública (ESAP). Colombia  
<http://www.esap.edu.co>

Biblioteca y Centro de Información (CENDOC). Universidad ESAN. Perú  
<http://cendoc.esan.edu.pe>

Biblioteca. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC). España  
<http://www.cepc.es>

Biblioteca. Escola de Administração de Empresas de Sao Pãulo (EAESP). Fundação Getulio Vargas (FGV). Brasil  
<http://virtualbib.fgv.br/site/bkab/principal>

Biblioteca. Escuela de Política y Gobierno. Universidad Nacional de General San Martín (UNSAM). Argentina  
<http://www.unsam.edu.ar>

Biblioteca. Facultad de Ciencias Políticas y Sociología. Universidad Complutense de Madrid (UCM). España  
<http://www.ucm.es/BUCM>

Biblioteca. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Chile  
<http://fondo.flacso.cl/b-flacso/opac/index.htm>

Biblioteca. Fundação do Desenvolvimento Administrativo (FUNDAPE). Brasil  
<http://www.fundap.sp.gov.br>

Biblioteca. Fundación Konrad Adenauer. Argentina  
<http://www.kas.org.ar>

Biblioteca. Instituto Brasileiro de Administração Municipal (IBAM). Brasil  
<http://www.ibam.org.br>

Biblioteca. Instituto Centroamericano de Administración de Empresas (INCAE)  
<http://conocimiento.incae.edu/ES/biblioteca>

Biblioteca. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Guatemala  
<http://www.inap.gob.gt/biblioteca/index.html>

Biblioteca. Instituto Vasco de Administración Pública (IVAP). España  
<http://www.ivap.org>

Biblioteca. Universidad de la Empresa (UDE). Uruguay  
<http://www.ude.edu.uy>

Bibliothek. Institut für Iberoamerika-Kunde. Alemania  
<http://www1.uni-hamburg.de/IIK/katalog.html>

Catálogo en línea de la Hemeroteca Latinoamericana (HELA). Dirección General de Bibliotecas. Universidad Nacional Autónoma de México. México  
<http://dgb.unam.mx/hela.html>

Centre de Documentation. Ecole Nationale d'Administration (ENA). Francia  
<http://www.ena.fr>

Centre per a la Innovacio Local (CIL). Direcció d'Estudis de la Presidencia. Diputació de Barcelona (DIBA). España  
<http://www.diba.cat>

Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública (TOP). Argentina  
<http://www.top.org.ar>

Centro de Documentação e Informação. Instituto de Estudos, Formação e Assessoria em Políticas Sociais (POLIS). Brasil  
<http://www.polis.org.br>

Centro de Documentação. Instituto Nacional de Administração (INA). Portugal  
<http://cedo.ina.pt>

Centro de Documentación (CEDOP). Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN). Costa Rica  
<http://www.mideplan.go.cr/cedop/index.html>

Centro de Documentación e Información (CDI). Ministerio de Economía y Finanzas Públicas (MECON). Argentina  
<http://cdi.mecon.gov.ar>

Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública. Instituto Nacional de la Administración Pública. Argentina  
[http://www.sgp.gov.ar/inap/redoc/form\\_en\\_inap.htm](http://www.sgp.gov.ar/inap/redoc/form_en_inap.htm)

Centro de Documentación y Biblioteca Dr. Rodrigo Núñez Amado. Ministerio de Economía y Finanzas (MEF). Panamá  
<http://www.mef.gob.pa>

Centro de Documentación y Profesionalización. Instituto de Administración Pública del Estado de México (IAPEM). México  
<http://www.iapem.org.mx>

Centro de Documentación y Publicaciones (CEDOC). Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo (SUBDERE). Ministerio del Interior. Chile  
<http://www.subdere.gov.cl>

Centro de Documentación. Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Colombia  
<http://www.dafp.gov.co>

Centro de Documentación. Instituto de Investigaciones. Facultad de Ciencias Económicas y Sociales (FACES). Universidad Nacional de Mar del Plata (UNMP). Argentina  
<http://eco.mdp.edu.ar/cendocu/info/descripcion.htm>

Centro de Documentación. Oficina Nacional del Servicio Civil (ONSC). Uruguay  
<http://www.onsc.gub.uy>

Centro de Documentación. Servicios para un Desarrollo Alternativo del Sur (SENDAS). Ecuador  
<http://www.sendas.org.ec>

Centro de Documentación e Información. Organización Panamericana de la Salud (OPS). Venezuela  
<http://www.ven.ops-oms.org/>

Centro de Estudios de Técnicas de Dirección (CETED). Facultad de Contabilidad y Finanzas (FCF). Universidad de La Habana. Cuba  
<http://www.ceted.uh.cu>

Centro de Estudios sobre América (CEA). Cuba  
<http://www.cea.co.cu>

Centro de Estudios. Fundação Konrad Adenauer. Brasil  
<http://www.adenauer.org.br>

Centro de Información Científico-Técnica (CICT). Ministerio de Economía y Planificación (MEP). Cuba

Centro de Información Técnica (CIT). Contraloría General de la República (CGR). Venezuela  
<http://www.cgr.gob.ve>

Centro de Información y Documentación (CIDEGS). Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS). Ministerio del Poder Popular de Planificación. Venezuela  
<http://www.gerenciasocial.org.ve>

Centro de Información y Gestión Tecnológica de Matanzas (CIGET). Instituto de Información Científica y Tecnológica (IDICT). Cuba  
<http://www.atenas.inf.cu>

Centro de Información. Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES). Argentina  
<http://www.cedes.org>

Centro de Publicaciones. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Ministerio de la Presidencia. España  
[http://www.inap.map.es/ES/Est\\_Pub](http://www.inap.map.es/ES/Est_Pub)

Centro de Recursos de Información y Aprendizaje (CRIA). Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP). Costa Rica  
<http://www.icap.ac.cr>

Centro de Recursos Humanos (CRH). Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas. Universidade Federal da Bahia (UFBA). Brasil  
<http://www.ufba.br>

Centro General de Información y Biblioteca. Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México  
<http://www.indetec.gob.mx/Informacion/Biblioteca>

Centro Internacional de Formación Aristides Calvani (IFEDEC). Venezuela  
<http://www.ifedec.com>

Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial (CENADOJ). Organismo Judicial (OJ). Guatemala  
<http://www.oj.gob.gt/index.php/cenadoj>

Centro Virtual de Conocimiento Hacendario (CEVCOH). Centro de Investigación y Formación Hacendario. Ministerio de Hacienda. Costa Rica  
<http://www.hacienda.go.cr/centro>

Citas Latinoamericanas en Ciencias Sociales y Humanidades (CLASE). Dirección General de Bibliotecas. Universidad Nacional Autónoma de México. México  
<http://dgb.unam.mx/clase.html>

Columbus Memorial Library. Organización de los Estados Americanos (OEA)  
<http://www.oas.org/columbus>

Departamento Administrativo de la Función Pública (DAFP). Colombia  
<http://www.dafp.gov.co>

Departamento de Biblioteconomía. Sistema de Bibliotecas. Universidad Católica de Córdoba (UCCOR). Argentina  
<http://www.uccor.edu.ar>

Departamento de Publicaciones. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO). Costa Rica  
<http://www.flacso.or.cr>

Directorio del Sistema Regional de Información en Línea para Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal (LATINDEX)  
<http://www.latindex.org>

División de Ciencias Sociales y Humanidades. Departamento de Política y Cultura. Universidad Autónoma Metropolitana - Xochimilco (UAM - Xochimilco). México  
<http://polcul.xoc.uam.mx>

EBSCO Information Services. México  
<http://search.ebscohost.com>

Elsevier Abstract and Indexing Bibliographic Database Scopus. Países Bajos  
<http://www.elsevier.com>

Escuela de Administración Pública. Facultad de Ciencias Políticas y Administración Pública. Universidad Central de Chile. Chile  
<http://www.ucentral.cl>

Escuela Graduada de Administración Pública (EGAP). Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Puerto Rico (UPR). Puerto Rico  
<http://egap.uprrp.edu>

Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México. México  
<http://www.uaemex.mx>

Fondo Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación (FONACIT). Venezuela  
<http://www.fonacit.gob.ve>; <http://www.miproyecto.gob.ve>

Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos (FUNDAMESPA). México  
<http://www.fundamespa.org>

German Institute of Global and Area Studies (GIGA). Alemania  
<http://www.giga-hamburg.de>

Grupo Biblioteca y Archivo. Departamento Nacional de Planeación (DNP). Colombia  
<http://www.dnp.gov.co>

Instituto de Altos Estudios Nacionales en Ecuador (IAEN)  
<https://www.iaen.edu.ec>

Instituto de Estudios Políticos y Derecho Público (IEPDP). Facultad de Ciencias Jurídicas y Políticas. Universidad del Zulia (LUZ). Venezuela  
<http://www.luz.edu.ve>

Instituto para el Desarrollo Técnico de las Haciendas Públicas (INDETEC). México  
<http://www.indetec.gob.mx>

ISI Journal Citation Reports / Social Sciences Edition  
<http://scientific.thomson.com/products/jcr>

Latin American Institute. Hispanic American Periodicals Index (HAPI). Estados Unidos  
<http://hapi.ucla.edu>

Library. International Labour Office (ILO)  
<http://www.ilo.org>

Norwegian Register of Scientific Journals and Publishers  
<http://dbh.nsd.uib.no/kanaler>

Oficina de Coordinación de Información e Informática. Ministerio del Poder Popular de Planificación. Venezuela  
<http://www.mpd.gob.ve>

Red de Archivos Diplomáticos Iberoamericanos (RADI). España  
<https://www.segib.org/programa/radi-red-de-archivos-diplomaticos-iberoamericanos/>

Red de Expertos Iberoamericanos en Gestión Pública (REI). Fundación Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico (CEDDET). España  
<http://www.ceddet.org>

Revista de Servicio Civil. Dirección General de Servicio Civil (DGSC). Presidencia de la República. Costa Rica  
<http://www.sercivil.go.cr>

Secretaría de la Función Pública (SFP). México  
<http://www.funcionpublica.gob.mx>

Sistema de Información Científica. Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe, España y Portugal (Redalyc). Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. Universidad Autónoma del Estado de México (UAEM)  
<http://www.redalyc.org>

Social Sciences Citation Index (SSCI)  
<http://scientific.thomsonreuters.com/cgi-bin/jrnlst/jloptions.cgi?PC=master>

Social Scisearch  
<http://scientific.thomsonreuters.com/products/ssci>

Ulrich's Periodicals Directory  
<http://www.ulrichsweb.com/ulrichsweb>

Unidad de Información y Documentación. Centro de Estudios del Desarrollo (CENDES). Universidad Central de Venezuela (UCV). Venezuela  
<http://www.cendes-ucv.edu.ve>

United Nations Online Network in Public Administration and Finance (UNPAN)  
<http://www.unpan.org>

Universidad Nacional Experimental Politécnica de la Fuerza Armada Nacional (UNEFA). Venezuela  
<http://www.unefa.edu.ve>

Web of Science  
<http://workinfo.com>

# Asociación CLAD 2022

La "Asociación CLAD" es un mecanismo de membresía individual al Centro, que sirve como medio de información e intercambio entre éste y la comunidad de docentes, investigadores, consultores y de funcionarios interesados en sus objetivos y actividades.

La adhesión se realiza erogando un canon anual de cien dólares (US\$ 100). Consulte el Portal del CLAD al respecto. Se brinda un descuento del 20% en la afiliación, a los miembros de la Asociación durante los últimos tres años (2019 a 2021) de manera ininterrumpida. La Asociación otorga los siguientes beneficios:

- Un Certificado de Membresía digital.
- Una Credencial digital.
- Recepción de la **Revista del CLAD Reforma y Democracia** durante el año 2022, en versión digital.
- Descuento del 20% respecto del precio de los libros que edita el CLAD.
- Recepción de algunas publicaciones digitales del organismo.
- Descuento del 50% en el arancel de inscripción para el **XXVII Congreso del CLAD** (únicamente a los afiliados antes del 1° de septiembre de 2022).
- Sistema de preferencia para la participación en algunos cursos virtuales, vinculados con la gestión pública, bajo el entendido del cumplimiento de los perfiles establecidos para los mismos.

**La adhesión a la "Asociación CLAD" (enero-diciembre) requiere llenar esta solicitud de inscripción y enviarla al CLAD junto con el pago del canon anual en dólares.**

## SOLICITUD DE INSCRIPCIÓN

Apellidos:		Nombres:	
Documento de identidad:		Sexo: ___ Femenino ___ Masculino	
Cargo:			
Institución:			
Dirección Postal:			
Cód. Postal:		Ciudad:	País:
Teléfono:		Fax:	E-mail:
Http:			

Se podrá realizar el pago del arancel de inscripción de acuerdo a las siguientes opciones:

- PayPal (<https://www.paypal.com>) ahorrando el costo de la transferencia bancaria internacional y permitiendo el uso de una tarjeta de crédito o débito Visa, MasterCard y American Express. El CLAD le enviará las instrucciones para el pago por el monto respectivo.
  - Transferencia:
    - en US\$ a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0108278061 del Banistmo S.A., Ciudad de Panamá. República de Panamá - Swift: MIDLPAPA.
    - en Euros a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0049-0263-51-2711823683 del Banco Santander Central Hispano, Atocha, 55, Madrid, España - IBAN ES 29 0049 0263 51 2711823683 - SWIFT: BSCHEM3333.
- El costo de la transferencia bancaria debe ser asumido por el interesado, de manera que el CLAD reciba el monto total de la afiliación. Para que el CLAD pueda procesar el pago, es imprescindible enviar al CLAD copia de la transferencia, indicando el nombre del afiliado.
- Depósito en Bolívares en la Cuenta corriente CLAD No. 0102-0105-52-00-0896809-2 del Banco de Venezuela.
  - Efectivo en la sede del CLAD (US\$, Euros o Bolívares).

### Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

Av. Principal de Los Chorros con Av. 6, Casa CLAD, Los Chorros, Caracas 1071  
Apartado Postal 4181. Caracas 1010-A - Venezuela  
Tel.: (58-212) 2709211 Fax: (58-212) 2709214  
asociacion@clad.org - <https://clad.org>



# Revista del CLAD Reforma y Democracia

## Formulario de suscripción año 2022

Apellidos: \_\_\_\_\_

Nombres: \_\_\_\_\_

Cargo: \_\_\_\_\_

Institución: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Dirección: \_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_

Apartado Postal: \_\_\_\_\_ Ciudad: \_\_\_\_\_

País: \_\_\_\_\_ Teléfono: \_\_\_\_\_

Fax: \_\_\_\_\_ E-mail: \_\_\_\_\_

Http: \_\_\_\_\_

La suscripción para el año 2022 comprende los Nos. 82, 83 y 84.

TARIFAS (Incluye importe de correo aéreo especial):

<b>América Latina y el Caribe</b>	<b>US\$</b>	<b>130</b>
<b>Otros Países</b>	<b>US\$</b>	<b>150</b>

**Los miembros de la Asociación CLAD 2022 reciben gratuitamente la versión digital de los números de la Revista que corresponden al año 2022.**

Se podrán realizar los pagos de acuerdo a las siguientes opciones:

1. PayPal (<https://www.paypal.com>) ahorrando el costo de la transferencia bancaria internacional y permitiendo el uso de una tarjeta de crédito o débito Visa, MasterCard y American Express. El CLAD le enviará las instrucciones para el pago por el monto respectivo.

2. Transferencia:

- en US\$ a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo No. 0108278061 del Banistmo S.A., Ciudad de Panamá. República de Panamá-Swift: MIDLPAPA.

- en Euros a la cuenta del Centro Latinoamericano de Administración y Desarrollo No. 0049-0263-51-2711823683 del Banco Santander Central Hispano, Atocha, 55, Madrid, España - IBAN ES 29 0049 0263 51 2711823683 - SWIFT: BSCHESMM.

El costo de la transferencia bancaria debe ser asumido por el interesado, de manera que el CLAD reciba el monto total de la suscripción. Para que el CLAD pueda procesar el pago, es imprescindible enviar al CLAD copia de la transferencia, indicando el nombre del suscriptor.

3. Depósito en Bolívares en la Cuenta corriente CLAD No. 0102-0105-52-00-0896809-2 del Bancó de Venezuela.

4. Efectivo en la sede del CLAD (US\$, Euros o Bolívares).

Centro de Documentación y Análisis de Información (CEDAI)  
Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)  
Av. Principal de Los Chorros con Av. 6, Casa CLAD, Los Chorros, Caracas 1071  
Apartado Postal 4181, Caracas 1010-A  
Venezuela  
Tel.: (58-212) 2709211 Fax: (58-212) 2709214  
[cedai@clad.org](mailto:cedai@clad.org) <https://clad.org>

## Bases para las colaboraciones en la Revista

La **Revista del CLAD Reforma y Democracia** es una publicación cuatrimestral **arbitrada** bajo la modalidad de dobles ciegos, que está dedicada a estimular el progreso intelectual en la comprensión sobre las relaciones Estado-Sociedad, así como a divulgar propuestas y alternativas para orientar las transformaciones requeridas en la Administración Pública. La Revista se encuentra referenciada en los principales índices internacionales tales como: Social Sciences Citation Index, SCOPUS, Journal Citation Reports, EBSCO, CLASE, LATINDEX y Redalyc, entre otros; de esta forma, además, queda integrada a la Web of Science.

La Revista está dirigida a autoridades gubernamentales, académicos, funcionarios internacionales, investigadores, estudiantes y consultores especializados, así como a cualquier persona interesada en los temas vinculados al sector público.

La Secretaría General del Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) prepara la revista. Sin embargo, las opiniones expresadas en los artículos firmados son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del CLAD.

### Lineamientos generales

1. Se preferirán aquellos trabajos que formulen claramente su objeto de estudio, marco de referencia teórico, hipótesis y conceptos, así como que sean capaces de presentar una información sólida, fundada y tratada con rigor lógico, de manera de aportar nuevos conocimientos en el campo correspondiente.

En este sentido, serán considerados los siguientes tipos de artículos:

- *Artículo de investigación*: presenta los resultados originales de investigaciones basadas en datos empíricos y utilizando metodología científica. Usualmente su estructura incluye cuatro secciones: introducción, metodología, resultados y conclusiones.
- *Artículo teórico-metodológico*: ofrece análisis, interpretaciones y discusiones teóricas que facilitan la comprensión de modelos existentes y suscitan hipótesis para futuras investigaciones sobre un tema específico.
- *Artículo de revisión de literatura*: analiza, sistematiza e integra los resultados de investigaciones publicadas o no publicadas, sobre un campo en ciencia y tecnología, con el fin de dar cuenta de los avances y las tendencias de desarrollo. Debe presentar una revisión bibliográfica de 50 documentos aproximadamente.

2. Los artículos referidos a experiencias nacionales deben utilizar un enfoque analítico riguroso y ser comprensibles para una audiencia internacional. Los juicios evaluativos indicarán la perspectiva desde la que se formulan y las bases factuales en las cuales se sustentan. Además se deberá tener presente la utilidad de las conclusiones para situaciones similares en otros países de la región.

3. Los autores se hacen plenamente responsables de la fidelidad de los datos que suministran en sus reseñas biográficas, incluidas las referentes a doble filiación. Declaran, asimismo, conocer las normas éticas elaboradas por el *Committee on Publication Ethics* (COPE), para prevenir vicios éticos en los artículos científicos (<http://publicationethics.org/files/Spanish%20%281%29.pdf>).

4. La Revista se publica en marzo, julio y noviembre de cada año.

## **Evaluación de artículos y proceso editorial**

1. Los documentos deben ser trabajos inéditos y originales en temas de investigación que no hayan sido enviados a revisión, no se encuentren comprometidos ni hayan aparecido, parcial o totalmente, en otras publicaciones impresas o digitales.
2. Existen dos instancias de selección: la primera está constituida por el Consejo de Redacción de la Revista, que es el encargado de la aceptación de los trabajos con base en el cumplimiento de las normas generales establecidas para esta publicación. En la segunda instancia, cada artículo es sometido a un proceso de dictamen por pares académicos bajo la modalidad de dobles ciegos a cargo de dos miembros de la cartera de árbitros de la revista.
3. Las resoluciones del proceso de dictamen son: aprobado para publicar; condicionado a cambios obligatorios sujeto a reenvío; y rechazado.
4. El proceso de evaluación dura aproximadamente cinco meses. Los resultados de los dictámenes son inapelables.
5. En caso de ser aceptado el trabajo, el Consejo de Redacción se reserva el derecho de hacer la corrección de estilo y los cambios editoriales que considere necesarios para mejorar el documento.
6. Debe mediar al menos un año para la publicación de un artículo de un mismo autor.
7. Los autores de los artículos publicados reciben dos ejemplares de cortesía de la Revista. El envío se realiza por correo aéreo. Ejemplares adicionales pueden ser adquiridos por los interesados.

## **Cesión de Derechos de Autor**

1. En caso de que un artículo resulte aceptado para su publicación en la Revista, el/la autor/a cede automáticamente sus derechos patrimoniales al CLAD, que puede publicar el artículo en formatos físicos y/o electrónicos, incluido Internet.
2. El autor no podrá reproducir el artículo en otro medio.

## **Parámetros para la presentación de artículos**

Es requisito indispensable que, en el momento de la remisión, los artículos cumplan con los parámetros siguientes:

1. Enviarse en idioma español. Debe escribirse en tercera persona (del singular o plural) omnisciente.
2. Estar escrito en formato OpenDocument (.odt) o en Microsoft Word (.doc).
3. Tener una extensión máxima de 11.000 palabras, incluyendo bibliografía (25 páginas, aproximadamente).

4. Venir precedido de una página en la que aparezca, además del título del trabajo, el nombre del autor o autora, una breve reseña biográfica (200 palabras, aprox.), su afiliación institucional, su dirección postal y electrónica y, de ser posible, página web.

5. Tener un resumen en inglés y un resumen en español, cada uno de 300 a 350 palabras aproximadamente, en los que se sinteticen los propósitos y conclusiones principales del trabajo. El título del artículo debe ser presentado igualmente en ambos idiomas.

6. Consignar en inglés y en español las "Palabras clave" que describen el contenido temático principal del documento. Si el texto está referido a un país o región, esto también debe especificarse.

7. Consignar las citas o referencias a trabajos de otros autores según los formatos siguientes, dependiendo del caso:

- Apellido del autor (año de publicación: página de la cita). Ejemplo: Miranda (2010: 458)
- Apellido del autor (año de publicación). Ejemplo: Miranda (2010)

8. Limitar las ilustraciones (mapas, cuadros, tablas y gráficos) a las estrictamente necesarias. Deben incluir su respectiva fuente y ser consignadas en blanco y negro (con modo de escala de grises), sin tramas ni sombreados, en formato TIFF (Tagged Image File Format) o JPEG (Joint Photographic Experts Group) y a 300 dpi (dot per inch / puntos por pulgada) de resolución. Asimismo, las letras deben tener un tamaño mínimo de 7 puntos de altura, las imágenes no deben remitirse en capas y las dimensiones deben ajustarse al formato de la Revista.

9. Por política editorial, la revista se reserva el derecho de publicar ilustraciones demasiado amplias. No se acepta ningún tipo de foto.

10. Las notas al pie de página deben reservarse únicamente para hacer aclaraciones o ampliaciones sobre alguna idea contenida en el texto. No deben utilizarse para las referencias bibliográficas, las cuales tienen que consignarse en la bibliografía.

11. La bibliografía debe contener con exactitud toda la información de los trabajos citados. Es indispensable ajustarse a la siguiente presentación (en orden alfabético de apellido y sin dejar líneas en blanco entre las referencias), según sea el caso.

- Capítulo de un libro (el título del libro va en cursiva):

Schneider, Ben Ross (2010), "Business Politics and Policymaking in Contemporary Latin America", en *How Democracy Works: Political Institutions, Actors, and Arenas in Latin American Policymaking*, Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tommasi (eds.), Cambridge, BID; Harvard University.

- Artículo de una revista (el título de la revista va en cursiva):

Sánchez González, José Juan (2009), "La dimensión ciudadana en las reformas de la administración pública", en *Estado, Gobierno, Gestión Pública*, N° 13, junio, pp. 87-105.

- Varias referencias del mismo autor, con años de edición iguales o diferentes (en la primera ocurrencia se consignan los datos del autor y en las siguientes se sustituyen por una línea. Si coincide el año de edición, se diferencia adicionando una letra minúscula a la derecha en orden alfabético):

Peters, B. Guy (2000), "Governance and Comparative Politics", en *Debating Governance*, J. Pierre (ed.), Oxford, Oxford University Press.

\_\_\_\_\_ (2003a), *El nuevo institucionalismo: teoría institucional en ciencia política*, Barcelona, Gedisa.

\_\_\_\_\_ (2003b), "Modelos de reforma de Estado y las reformas después de las reformas", en *La reconstrucción gerencial del Estado: enfoques políticos sobre a nueva gestión pública*, Conrado Ricardo Ramos Larraburu (ed.), Montevideo, Ediciones de la Banda Oriental (Colección Política Viva).

\_\_\_\_\_ (2011), "After Managerialism What? The Return to Political and Strategic Priorities", en *Croatian and Comparative Public Administration*, Vol. 11 N° 3, pp. 605-625.

- Documento no publicado (no se coloca el título en cursiva):

Canario Zelada, Elio (2009), *Visión latinoamericana de la participación ciudadana en la gestión pública*, Chiclayo, Contraloría General de la República.

- Referencias a sitios web: señalar el URL respectivo y la fecha de la consulta (día-mes-año):

CLAD (2010), "Gestión pública iberoamericana para el siglo XXI", en *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, N° 50, junio, pp. 191-226. Documento aprobado por la XI Reunión Ordinaria del Consejo Directivo del CLAD, Santo Domingo, República Dominicana, 8 y 9 de noviembre, <http://siare.clad.org/fulltext/0067700.pdf>, 25-07-2013.

- Ponencias presentadas a eventos: deben especificarse también los siguientes datos: nombre del evento, instituciones patrocinadoras, ciudad y fecha en que se llevó a cabo:

Villoria Mendieta, Manuel (2011), "Diseños institucionales contra la captura del servicio civil profesional", documento presentado en el XVI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Cartagena de Indias, Colombia, 8 al 11 de noviembre.

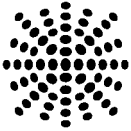
## Envío de artículos

Las propuestas de artículos deben remitirse como documento adjunto en el **Formulario de Colaboraciones en la Revista** (<http://pti.clad.org/revista.php/formulario/articulo>).

**Revista del CLAD Reforma y Democracia, No. 81**

Este ejemplar se imprime en los talleres  
de Arte-tip, C.A.  
Caracas, Venezuela  
En 2022.





# CLAD

CENTRO LATINOAMERICANO  
DE ADMINISTRACIÓN  
PARA EL DESARROLLO

“Las normas, los procedimientos y los instrumentos que dan vida al sistema de evaluación deben construirse teniendo en mente el objetivo principal de mejorar el desempeño de la gestión pública y el uso que se dará a los estudios evaluativos, es decir, rendición de cuentas, control y dirección, y aprendizaje organizacional”.

**Mauricio García Moreno**

“La superación de la racionalidad en la toma de decisiones por la nueva situación de contingencia viene dada por el hecho de una paulatina desintegración de la noción generalizada del orden (en el sentido de seguridad hacia el futuro) y de la inconmensurabilidad y elevada complejidad del mundo actual”.

**Josep Pont Vidal**

“Las universidades deben propiciar políticas que permitan al personal no académico tener un mayor empoderamiento y seguridad en cuanto a la vida laboral que lleva cada uno de ellos”.

**Nicolás López-Huenante, Jorge Gamonal Aravena, Gloria Tralma González, Miguel Ángel Morales Segura y Daniel Burgos-Bravo**

“En lugar de buscar un mejor diseño de la institucionalidad hoy existente, considerando que la reducción de remuneraciones de los funcionarios afectaría negativamente su compromiso, parece más adecuado ampliar el tipo de motivadores que se utilizan para lograr una mejora en el desempeño de los funcionarios públicos”.

**Carolina Cuevas Gutiérrez, Bastián González-Bustamante, Magdalena Calderón-Orellana y Diego Barría Traverso**

“La Matriz Estratégica-ODS tucumana es un proceso y un resultado, una experiencia significativa que coloca al sistema de planificación provincial como una plataforma de coordinación, articulación y evaluación de las políticas y programas integrados a los ODS”.

**Cristhian Rubén Seiler**

“En países donde la corrupción es endémica existen retos mayores sobre cómo abordar el desarrollo de infraestructura. Sin embargo, esta investigación sugiere que muchos de los factores de riesgo de los proyectos son fácilmente reconocibles incluso antes de que el proyecto se haya concesionado”.

**Álvaro Mejía, André Uribe, Fabrizio Florentino, Rafael Vásquez, Julio Moscoso y Juan Acosta**

“Además de quién controla los recursos, quién formula las políticas públicas y quién las implementa, es necesario analizar el estilo de gestión o de gobierno multinivel. Una misma definición del Estado puede conducir a dinámicas muy diferentes, cooperativas o no cooperativas, con resultados también muy diferentes”.

**Rubén Tamboleo García y Rafael Bañón i Martínez**

“El nuevo modelo prospectivo de GR de desastres propone acciones preventivas, correctivas y reductivas del riesgo, en contraposición al modelo reactivo que busca brindar una respuesta posterior al desastre ya ocurrido, y se proyecta de forma integrada con la participación ciudadana en la gestión local del desarrollo del territorio”.

**Marta Isabel Canese de Estigarribia, Violeta Prieto Granada, Alberto Brítez, Cecilia María Vuyk Espínola, José Lezcano y Romilio Chamorro**

# 81

Reforma y Democracia

CLAD

