

## En esta edición

Reporte de Economía y  
Desarrollo 2015  
Un Estado más efectivo:  
capacidades para el  
diseño, la implementación  
y el aprendizaje de  
políticas públicas 1

El ciclo de las políticas  
públicas, medidas  
de desempeño y las  
capacidades Estatales 2

¿A quiénes atrae el  
esquema compensatorio  
público? 3

Cómo balancear entre  
autonomía y control  
en el manejo de las  
compras públicas 6

La participación  
ciudadana como  
herramienta para mejorar  
el desempeño del Estado 8

Políticas Públicas,  
Aprendizaje y Gestión 11

# Reporte de Economía y Desarrollo 2015

## Un Estado más efectivo: capacidades para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas públicas

El debate sobre las políticas públicas para el desarrollo se ha concentrado en torno a la definición de cuáles son las mejores intervenciones para promover el crecimiento y la inclusión, al tiempo que ha puesto menos énfasis en el análisis de las capacidades de las agencias e instituciones gubernamentales para diseñar y poner en práctica esos programas. Sin embargo, muchas políticas, aun contando con objetivos claros y recursos financieros adecuados, no han logrado los impactos esperados precisamente por las limitadas capacidades de las agencias encargadas de implementarlos. Más aún, estas experiencias fallidas podrían ser una fuente de aprendizaje valioso para mejorar la gestión de las políticas en el futuro. Sin embargo, en la mayoría de los casos estas oportunidades no se aprovechan.



El RED 2015 enfatiza cuatro dimensiones cruciales para fortalecer las capacidades estatales necesarias a lo largo del ciclo de las políticas públicas: la presencia de una burocracia de calidad; de un sistema de compras públicas que facilite la obtención de insumos claves para la ejecución efectiva de los programas; de una ciudadanía activa que fortalezca el proceso de rendición de cuentas y a través de este canal mejore la provisión de los servicios públicos; y, por último, de la institucionalización de esquemas de monitoreo y evaluación que transformen experiencias en la gestión de los recursos públicos en conocimiento y aprendizaje que logren aumentar la efectividad de todo el proceso.

Con este enfoque, se busca realizar un aporte al estudio y la comprensión de las capacidades del Estado para el diseño, la implementación y el aprendizaje de políticas y, de esta forma, contribuir a generar un debate constructivo para fortalecerlas y promover un Estado más efectivo. Esta edición de Focus América Latina resume algunos de los resultados más importantes del RED 2015. ■

# El Ciclo de las políticas públicas, medidas de desempeño y las capacidades Estatales

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

La política pública pasa por un ciclo de tres etapas (Figura 1): formulación y diseño; implementación y alcance a la población objetivo; y resultados y evaluación. La efectiva provisión de bienes y servicios públicos depende de que en cada una de estas etapas se cumplan en forma satisfactoria los procesos involucrados y no se interrumpa el círculo virtuoso de aprendizaje y mejora de los servicios. Ello depende, a su vez, de la presencia de capacidades al interior de las organizaciones (p.e., disponibilidad de información; funcionarios idóneos,

motivados y con incentivos a cumplir sus tareas; un sistema eficiente de compras públicas, etc.), y una adecuada interacción entre estas organizaciones y los usuarios de los servicios.

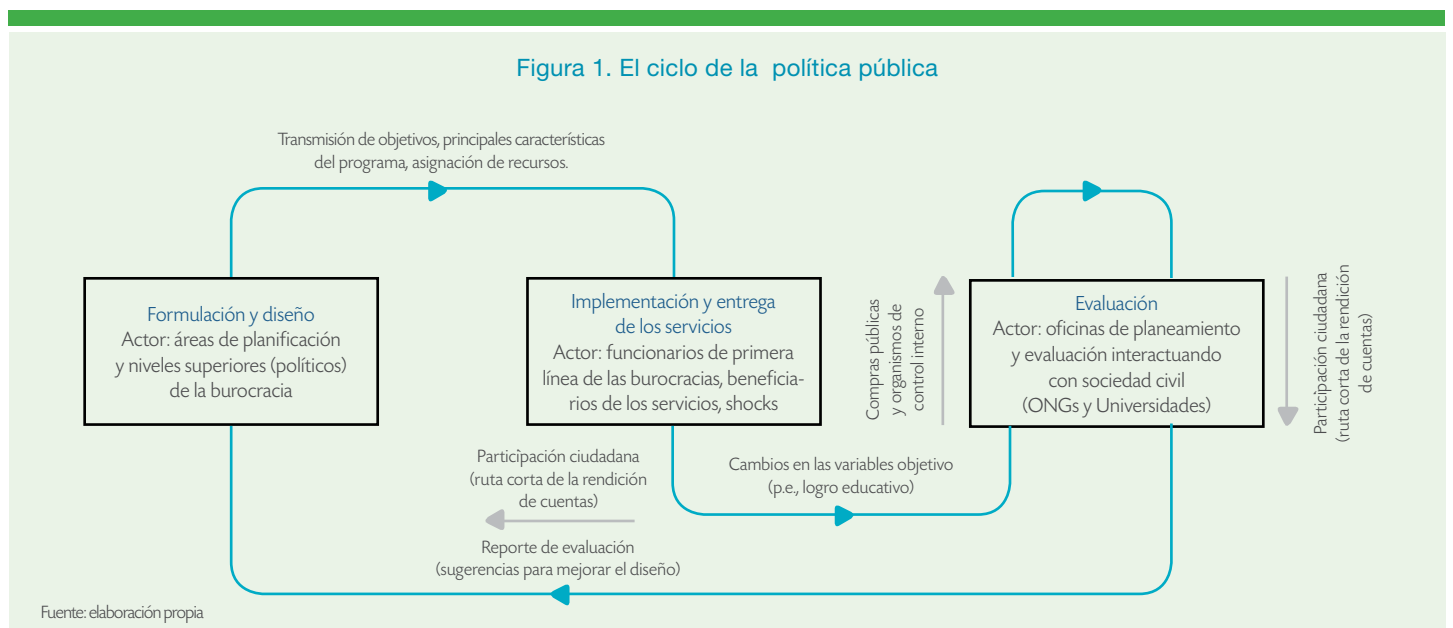
La etapa de diseño es intensiva en el uso de información y capacidades técnicas. En esta instancia participan las áreas de planeamiento de las agencias públicas junto con los niveles gerenciales de los diversos ministerios definiéndose las características más importantes de los programas. En esta etapa, es muy importante definir claramente cuáles son las metas y los objetivos que se quieren alcanzar. No solo es importante definir los objetivos finales, sino también precisar metas intermedias que contribuyan a alcanzarlos. Por ejemplo, en el caso de un programa de vacunación contra la gripe en niños recién nacidos en ambientes vulnerables, el objetivo de la política podría ser reducir la mortalidad infantil debida a esta enfermedad en un

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

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

Para definir los objetivos y metas, además, es necesario encontrar indicadores de resultados que midan los factores sobre los que la política o programa bus-

Figura 1. El ciclo de la política pública



Fuente: elaboración propia

ca tener un impacto. Por ejemplo, en el caso de la vacunación contra la gripe en niños recién nacidos, se requieren estadísticas actualizadas sobre mortalidad infantil en el área tratada.

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

En la etapa de implementación, la participación ciudadana puede favorecer la ren-

dición de cuentas de los administradores y funcionarios públicos, y de esta forma contribuir a lograr una mejor provisión de servicios. Las nuevas tecnologías de la información y la comunicación son herramientas con gran potencial para incrementar el poder que la ciudadanía tiene para monitorear la implementación de las políticas y hacerle llegar a los administradores información útil para la gestión pública.

Asimismo, la correcta ejecución y seguimiento de los programas puede beneficiarse a través de la elaboración de indicadores que utilicen registros administrativos sobre, por ejemplo, servicios efectivamente entregados, costos y presupuesto ejecutado. Los indicadores correspondientes a la etapa de implementación pueden ser de insumos, de procesos y de producto. Por ejemplo, en el caso de un programa de becas escolares, cuyo objetivo es fomentar la finalización de los estudios de nivel medio en jóvenes de familias de bajos ingresos, un indicador de insumos podría ser el costo total del programa; un indicador de proceso podría ser el tiempo que demanda postularse para el programa; un indicador de producto podría ser la cantidad de becas otorgadas sobre la población objetivo.

La etapa de monitoreo y evaluación es importante para desentrañar la incidencia de los elementos propios de la iniciativa (es decir, la calidad del diseño y de la imple-

mentación) y la de los factores exógenos sobre las variables objetivo. En esta etapa se requiere generar indicadores de resultados que describan el valor de variables socioeconómicas sobre las cuales las políticas públicas buscan actuar. En el caso del ejemplo previo sobre becas escolares a nivel secundario, sería deseable analizar el porcentaje de jóvenes con becas que termina el secundario sobre el total de jóvenes seleccionados para el programa. Más allá del seguimiento de estas variables de resultado, establecer una relación causal entre las políticas y las variables de interés requiere llevar adelante evaluaciones de impacto con un mínimo de rigor científico, lo cual podría requerir la colaboración de los organismos públicos con universidades y/o ONGs. A su vez, el resultado de las evaluaciones de impacto puede generar aprendizajes y sugerencias que alimenten un nuevo ciclo de diseño e implementación de políticas.

En síntesis, la definición de estas etapas de la política pública e indicadores de desempeño correspondientes a cada una de ellas sirven para que las agencias estatales mejoren el diseño, hagan un seguimiento, y evalúen los resultados de sus programas. Este proceso es útil para identificar qué aspectos o actividades a lo largo del ciclo de la producción de bienes públicos podrían estar fallando y qué capacidades se requieren para corregir dichas deficiencias. ■

## ¿A quiénes atrae el esquema compensatorio público?

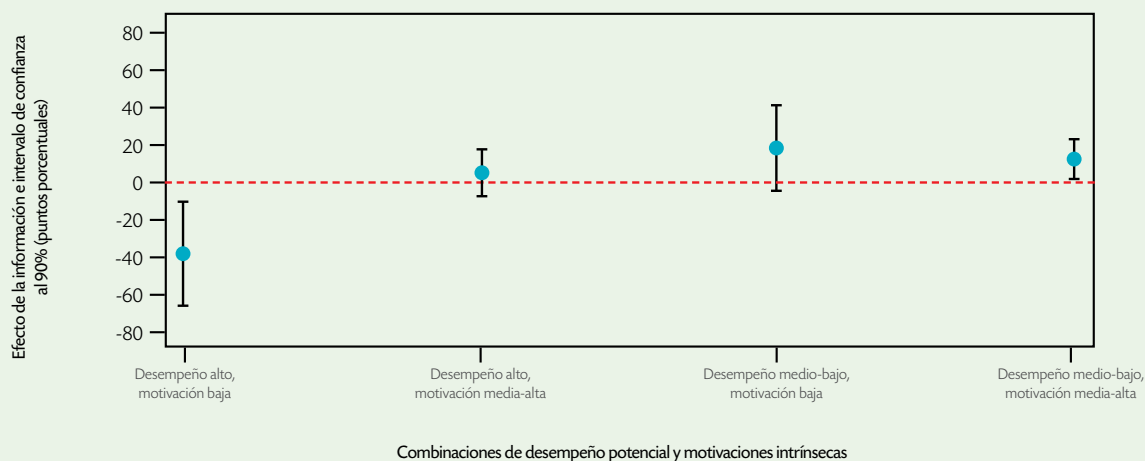
Un buen Estado requiere buenos burócratas. Y para atraer y retener a los funcionarios públicos idóneos uno de los requisitos es contar con un esquema salarial apropiado. ¿Cómo es el esquema salarial público respecto al privado en América Latina? Existen notables diferencias.

Primero, hay una brecha salarial a favor del empleado público. Según Arcidiá-

cono *et al.* (2014)<sup>1</sup>, una vez descontado el efecto de la educación y de la experiencia laboral, un empleado público en América Latina gana, en promedio, 22% más que un empleado privado. Esta brecha es mayor en las mujeres y decrece con el nivel educativo, revertiéndose para el caso de hombres con 17 años de educación o más, para quienes, en promedio, el salario es 6% menor en el sector público.

<sup>1</sup> Arcidiácono, M., Carella, L., Gasparini, L., Gluzmann, P., y Puig, J. (2014). *El empleo público en América Latina. Evidencia de las encuestas de hogares*. (Documento de trabajo N° 2014/05). Caracas: CAF.

Gráfico 1. Efecto de la información sobre los diferenciales de salario sobre las preferencias por el sector público en algunas ciudades de América Latina (2014)<sup>a/ b/</sup>



a/El gráfico reporta el efecto de la información (y los intervalos de confianza al 90%) sobre distintos grupos de trabajadores en función de su desempeño potencial y motivaciones intrínsecas. El tratamiento consistió en brindar información sobre el diferencial de salarios para un trabajador de desempeño promedio (mayor en el sector público) y para un trabajador de desempeño alto (mayor en el sector privado). Por lo tanto, los resultados se interpretan como el cambio en la preferencia por el sector público (probabilidad de responder que elegiría el sector público en caso de tener que buscar empleo) atribuible a la información recibida, con relación a otros trabajadores del mismo grupo pero que no recibieron la información. Para clasificar a los trabajadores como de “desempeño alto” se estimó un modelo no lineal (probit) de la probabilidad de estar en el decil superior de la distribución de salarios, en términos del género, edad, nivel educativo y habilidades cognitivas del trabajador. El 25% de los trabajadores con mayor probabilidad predicha se clasificaron como de “desempeño alto”. El índice de motivaciones intrínsecas es un promedio simple de las variables “motivación por el servicio público” y “motivación hacia lo social”. Los trabajadores se clasificaron como de motivaciones intrínsecas bajas si el índice arroja un valor menor a una desviación estándar por debajo de la media, y medias-altas en caso contrario.

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

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

Segundo, existe una relativa comprensión salarial al interior de los distintos tipos de ocupaciones, especialmente en aquellas que requieren de trabajadores más calificados. Al explorar la base de datos socioeconómicos para América Latina y el Caribe (SED-LAC) se encuentra que el ratio entre el salario medio del percentil 90 y el salario medio del percentil 10 para el grupo de “profesionales, intelectuales y técnicos” es casi 40% mayor para empleados privados que para empleados públicos. En contraste, el cociente es prácticamente el mismo en el caso del “personal de apoyo administrativo”.

Tercero, la presencia de esquemas de pagos por desempeño es menor. Según la encuesta CAF 2014, la fracción de trabajadores que declara que parte de su salario se paga de acuerdo a su desempeño es del 30% para trabajadores del sector privado, y del 22% para trabajadores del sector público.

Frente a estas diferencias conviene preguntarse a qué tipo de trabajadores atrae el esquema compensatorio del sector público. Un reciente trabajo aborda esta pregunta a partir de un experimento de provisión de información efectuado en algunas ciudades de América Latina (Álvarez-Parra y Brassiolo, 2015)<sup>2</sup>.

El primer componente del estudio evalúa el rol de la brecha salarial y se llevó a cabo en Bogotá, La Paz, Montevideo y Quito. En cada ciudad, a una fracción de la muestra seleccionada aleatoriamente –grupo “tratado”– se le informó sobre la magnitud de la brecha salarial promedio –a favor del empleado público– y de la brecha salarial para trabajadores de alto desempeño –a favor del empleado privado. El segundo componente, por su parte, evalúa el rol de los esquemas de pagos por desempeño y se llevó a cabo en las ciudades de Buenos Aires, San Pablo, Lima, Ca-

racas, Ciudad de Panamá y Ciudad de México. En este caso, la información suministrada al grupo “tratado” hacía referencia a la mayor incidencia de pagos por desempeño en el sector privado.

En ambos casos el interés es entender cómo el suministro de información relevante modifica la preferencia por un empleo público medido por la respuesta a la pregunta: *si en los próximos meses tuviera que buscar trabajo ¿usted preferiría un trabajo en el sector público o en el sector privado?* Dado que el grupo que recibe la información se selecciona al azar, las diferencias en las preferencias por el empleo público entre los tratados y no tratados pueden ser atribuidas al suministro de la información.

Comencemos con los resultados del experimento relativo a la brecha salarial. Observe que si la persona se considera con alta probabilidad de estar en el tope de la distribución de ingresos,

<sup>2</sup> Álvarez-Parra y Brassiolo.(2015). *Public sector compensation and selection with intrinsically motivated workers: experimental evidence from information provision*. (Documento de trabajo N° 2015/02). Caracas: CAF.

la información implica que tendría un mejor salario en el sector privado. De lo contrario, tendría un mejor salario en el sector público. Para incorporar este elemento, se estimó la probabilidad de que la persona se encuentre sobre el percentil 90 de la distribución de salarios de su ciudad en función de su género, edad, nivel educativo y su nivel de habilidades cognitivas. Luego, a partir de esta estimación, se calificó de “desempeño alto” al 25% de los trabajadores con mayor probabilidad predicha. Además, para entender cómo el efecto de las motivaciones extrínsecas (salario) varía en función de las motivaciones de los trabajadores por el servicio público, se construyó un índice de motivaciones intrínsecas (que refleja en qué medida el trabajador siente satisfacción en la ejecución de las tareas propias del sector público). De esta forma, es posible analizar el efecto de la información sobre distintos grupos de trabajadores, en términos de desempeño y motivaciones. Los resultados se presentan en el Gráfico 1.

Como se podría esperar, la información hace más atractivo el empleo público para los trabajadores de desem-

peño medio-bajo (quienes recibirían un mayor salario en el sector público), aunque el efecto solo es estadísticamente significativo en el caso de los individuos con motivaciones por el servicio público medias-altas. Entre los trabajadores de desempeño alto, la información suministrada (menor salario en el sector público) reduce el interés por el empleo público si se trata de personas con bajas motivaciones por el servicio público, y no tiene un efecto estadísticamente significativo en el caso de aquellos con motivaciones medias-altas. Esto sugiere que la estructura salarial del sector público puede hacer difícil atraer y retener a trabajadores muy calificados, a menos que estos tengan una especial predisposición por el servicio público.

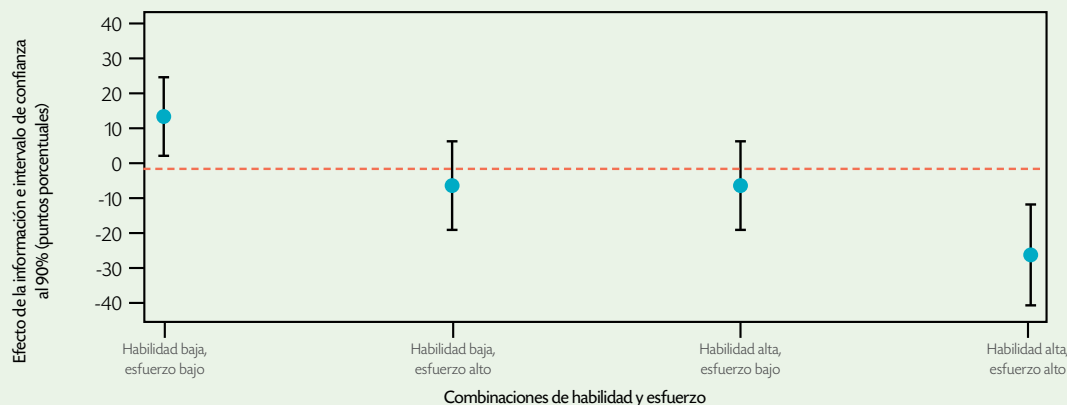
Sigamos con los resultados relacionados con la presencia de esquemas de pagos por desempeño. Nuevamente se evalúa el efecto de proveer la información, según la característica del encuestado, esta vez en términos de sus habilidades cognitivas y en términos de su predisposición al esfuerzo, medido por la posición del trabajador respecto al siguiente enunciado: “busco capaci-

tarme y realizar otras cosas para mejorar mi desempeño en el trabajo”. Los resultados se presentan en el Gráfico 2.

La información hace más atractivo el empleo público para el grupo de trabajadores con bajo nivel de habilidad cognitiva y baja disposición para capacitarse. En contraste, desalienta al grupo con, simultáneamente, mayor índice cognitivo y mayor predisposición al esfuerzo; precisamente los trabajadores de los que se espera una mayor productividad.

Los resultados sugieren espacios de mejora del esquema compensatorio público como instrumento de selección de buenos burócratas. Salarios más estrechamente ligados con las habilidades del burócrata y que permitan al sector público competir con el sector privado en la parte superior de la escala salarial, así como una mayor vinculación de la remuneración con medidas de desempeño, son cambios que podrían favorecer la calidad del perfil del trabajador que atrae el sector público. Esto redundaría en una mejor burocracia y por ende, en una mejor provisión de bienes y servicios públicos. ■

Gráfico 2. Efecto de la información acerca de la incidencia de pago por desempeño sobre las preferencias por el sector público en algunas ciudades de América Latina (2014)<sup>a/ b/ c/</sup>



a/ El gráfico reporta el efecto de la información (con intervalos de confianza al 90%) sobre la preferencia por buscar trabajo en el sector público para distintos grupos de trabajadores (en función de su disposición al esfuerzo y habilidad cognitiva). La información, entregada a un grupo aleatorio de los encuestados, se refería al hecho que en el sector público es menos común la existencia de esquemas de pago por desempeño en comparación con el sector privado. Por lo tanto, los resultados se interpretan como el cambio en la preferencia por el sector público (probabilidad de que responda que buscaría trabajo en el sector público en caso de tener que buscar empleo), atribuible a la información suministrada (ya que se compara con individuos con las mismas características pero que no recibieron la información). En la regresión se controla por diversas características del individuo como sexo, edad, si es universitario y la ciudad de residencia.

b/ Se considera un individuo con habilidad alta si este tiene una habilidad por encima de la mediana (medida a través del índice de inteligencia cristalizada). Por su lado, se considera que un individuo tiene disposición al esfuerzo alta si este trata de mejorar su desempeño (medido como aquellos individuos que reportan totalmente de acuerdo con la proposición: “busco capacitarme y realizar otras cosas para mejorar mi desempeño en el trabajo”).

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

Fuente: elaboración propia con datos de Encuesta CAF 2014.

# Cómo balancear entre autonomía y control en el manejo de las compras públicas

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

No obstante ello, los incentivos de los agentes que ejecutan las compras públicas no necesariamente están alineados con el interés general, es decir, con maximizar la calidad y cantidad de bienes públicos dados los recursos asignados. Este desajuste puede llevar a estos agentes a hacer un esfuerzo menor al óptimo, conllevando un desperdicio de recursos; o dejar espacio para el desvío de fondos, dando origen a casos de corrupción. Estos fenómenos son particularmente nocivos en tanto no solo disminuyen la disponibilidad de recursos sino que, en el caso de la corrupción, disminuyen la legitimidad del Estado ante los

ciudadanos. Este problema se ve exacerbado dada la complejidad del sistema de compras públicas y la gran cantidad de agentes involucrados.

¿Qué podemos hacer al respecto? En gran medida, la política de control directo ha sido la más usada para impedir la pérdida de recursos. Evaluaciones rigurosas recientes<sup>3</sup> han mostrado que los mecanismos tradicionales de control pueden atacar la corrupción a la vez que logran resultados más eficientes para el Estado. Evidencia para Chile y Brasil sugiere que aumentar la probabilidad de monitoreo hace que diferentes entidades estatales reaccionen utilizando mecanismos más transparentes de adquisición, como por ejemplo, el uso más frecuente de subastas frente a compras directas. Un programa de monitoreo de bienes homogéneos adquiridos a través de compras públicas en hospitales en Buenos Aires logró disminuir los precios un 15%, aunque los efectos disminuyeron con el tiempo. De manera similar, un aumento en las auditorías en proyectos de infraestructura en Indonesia logró

disminuir un 8% los desvíos de fondos, medidos como las discrepancias entre los costos oficiales de los proyectos y el costo estimado inicial por expertos.

Sin embargo, estos resultados positivos sobre el rol del monitoreo no deben interpretarse como una carta blanca para aumentar al máximo los controles. Puede ser posible que los funcionarios de los gobiernos de la región se vean, en cierta medida, paralizados por la constante amenaza de un castigo por parte de los organismos de control. En particular, se podrían dilatar los tiempos en que los bienes públicos estén disponibles para los beneficiarios; también se podrían generar mayores costos si estas regulaciones le quitan flexibilidad al funcionario para seleccionar a los oferentes más competitivos (p.e., si existen requisitos de capital mínimos que deben cumplir los proveedores). En estos casos, entonces, cierto grado de autonomía puede resultar necesario para el buen desempeño de los funcionarios públicos, aun cuando implique un mayor campo de acción para el desperdicio o la co-

<sup>3</sup> Una descripción más detallada de cada uno de los ejemplos que se discuten a lo largo de este artículo, con sus respectivas referencias, pueden encontrarse en el Capítulo 3 del RED 2015.

rrupción. Por ejemplo, un estudio en Nigeria, analizando el desempeño de funcionarios públicos en 4.700 proyectos, muestra que aumentos en el grado de autonomía que estos tienen logra incrementar en un 18% la tasa de proyectos finalizados. Sin embargo, la evidencia para Chile muestra que el aumento en la probabilidad de auditar a las entidades públicas —lo cual resta autonomía— no modifica los volúmenes totales de compras (medida análoga a la tasa de proyectos completados). Aun cuando la evidencia cuantitativa es mixta, es importante tener en cuenta una posible disminución del desempeño causada por la pérdida de autonomía y el aumento de percepción de riesgo que trae el monitoreo extremo.

¿Cuáles son las alternativas? Muchos países han intentado implementar políticas alternativas, relajando el control y vigilancia directa, y permitiendo en cierta medida un aumento del sentimiento de autonomía de los funcionarios involucrados en el proceso. Entre estas alternativas se encuentran la adopción de mecanismos que promocionan la competencia (como las subastas inversas o licitaciones) y la transparencia (como las herramientas de compras públicas en línea).

Se ha encontrado que la utilización de mecanismos competitivos logra disminuir las instancias de corrupción. Por ejemplo, la utilización de subastas que impulsan la competencia en precios (subastas que eligen el oferente comparan-

do solo el precio de las ofertas que superan un mínimo de calidad objetivamente observable) disminuye la incidencia de los sobornos significativamente (aproximadamente 8% del valor de los bienes, según un estudio que utiliza registros internos de una firma asiática). Este tipo de subastas limita la discreción de los servidores públicos y aumentan la competencia entre los oferentes.

También, los mecanismos que aumentan la transparencia, por ejemplo, publicando los resultados de auditorías y permitiendo la participación de los ciudadanos en el descubrimiento de acciones indebidas, han probado ser efectivos. La publicación de los resultados de auditorías sobre casos de irregularidades en compras públicas en Brasil redujo en 17 puntos porcentuales la probabilidad de reelección de alcaldes involucrados en casos de fraude, lo que se esperaría fuera un incentivo suficiente para prevenir la corrupción y el desperdicio de recursos en el futuro<sup>4</sup>. Otra medida específica que aumenta la transparencia es la implementación de portales en línea. Estos portales no solo pueden lograr disminuir los precios y aumentar la calidad de los bienes y servicios adquiridos, sino que también permiten una verificación constante de los participantes y la ciudadanía. Por ejemplo, los datos publicados en México en el portal Compranet permitieron investigaciones periodísticas que encontraron precios elevados en las adquisiciones de algunos productos, lo que desencadenó una investigación exhaustiva del auditor

general y que tuvo como resultado la renuncia de tres miembros del cuerpo administrativo del gobierno.

En conclusión, las evaluaciones empíricas soportan la conveniencia de adoptar algunos mecanismos tradicionales de control y vigilancia para impedir el desperdicio y la corrupción en las compras públicas. Sin embargo, el exceso de control de medidas de monitoreo puede llegar a disminuir la autonomía de los funcionarios y reducir su desempeño, lo que sugiere que se debe guardar un balance entre autonomía o flexibilidad y control. Mecanismos que aumentan la competencia y la transparencia pueden hacer menos restrictivo ese conflicto. Afortunadamente, se cuenta con varios ejemplos documentados que muestran que estas alternativas son efectivas. En particular, los mecanismos de compras electrónicas son muy recomendables pues logran mejoras tanto a través del aumento de la competencia como la transparencia. ■

<sup>4</sup> Sin embargo, otro estudio para Indonesia no encuentra efectos significativos sobre la corrupción al incrementarse la participación ciudadana en el proceso de compras públicas.

# La participación ciudadana como herramienta para mejorar el desempeño del Estado

A pesar de que en las últimas dos décadas América Latina ha hecho notables avances en la provisión de servicios públicos, todavía queda mucho por hacer y la ciudadanía sigue mostrando bajos niveles de satisfacción con lo que sus gobiernos le ofrecen. Pero la participación de la ciudadanía tiene el potencial de mejorar el desempeño del Estado en su rol de proveedor de bienes y servicios a través del ejercicio de una suerte de control externo.

Sin embargo, el potencial de la participación de los ciudadanos en el proceso de mejora del desempeño del Estado solo se materializa bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, hace falta que la ciudadanía cuente con información oportuna y de calidad sobre el desempeño del Estado, y además tienen que existir mecanismos efectivos para canalizar las distintas formas de participación y así hacer llegar la presión ciudadana hasta quienes tienen la capacidad de proveer mejores bienes y servicios públicos.

En América Latina los ciudadanos utilizan activamente la vía electoral como modo de interactuar con el Estado, pues en encuestas como Latinobarómetro el 75% responde afirmativamente a la pregunta “¿Votó en la última elección presidencial?”. Además, esta participación auto-reportada no difiere mucho de lo que surge de los registros administrativos sobre el nú-

mero de personas que efectivamente votaron en las últimas elecciones presidenciales en el promedio de la región (73% de los que están en edad de votar, de acuerdo a IDEA<sup>5</sup>). A pesar de que este promedio esconde una alta heterogeneidad entre países (con los valores más bajos para el caso de Chile y los más altos para Uruguay) la tendencia en las últimas décadas es a aumentar la participación electoral, al contrario de lo que se observa en regiones más desarrolladas. Sin embargo, en nuestra región la participación por canales no electorales es notablemente más baja que en el mundo más desarrollado. Por ejemplo, datos de la Encuesta Mundial de Valores<sup>6</sup> muestra que este es especialmente el caso en actividades como “Firmar una petición” o en asistir a “Manifestaciones autorizadas/pacíficas”, tal como se muestra en el Cuadro 1.

¿Son adecuados los niveles de participación ciudadana actuales en América Latina? Esta pregunta es difícil de responder, porque la relación causal entre el desempeño del Estado y la participación ciudadana es ambigua. Por un lado, en países con un buen desempeño del Estado, se podría esperar que el nivel de participación sea bajo, ya que el mejor desempeño público generaría una menor necesidad de interponer reclamos. Por otro lado, es posible que un buen desempeño observado conviva con una participación alta, precisamente porque este

buen desempeño podría deberse al mayor control externo. Además, si el buen desempeño público es percibido como una *proxy* de la capacidad del Estado para resolver problemas, la ciudadanía podría en realidad realizar más reclamos y participar más cuando percibe buen desempeño. Cualquiera sea la dirección de causalidad entre participación ciudadana y desempeño, es importante preguntarse si la participación ciudadana se logra ejercer de manera plena o si existen barreras que la obstaculizan.

El análisis de distintas encuestas de cultura política y participación ciudadana<sup>7</sup> permite observar que existen en América Latina una serie de barreras a la participación ciudadana, especialmente para la participación no electoral: 1) falta de confianza en las instituciones; 2) percepción sobre la efectividad del Estado y de las instituciones para resolver problemas; 3) percepción sobre la existencia de corrupción y fraude; 4) percepción sobre la efectividad de los mecanismos de participación existentes para alcanzar sus objetivos; 5) percepción de transparencia del Estado; 6) desconocimiento sobre cómo usar los mecanismos de reclamo; 7) tipo de fuente de información utilizado para informarse; 8) costos de la acción colectiva; 9) satisfacción con los servicios públicos; y 10) otras características individuales como el género, la educación y el nivel socioeconómico.

<sup>5</sup> International Institute of Democracy and Electoral Assistance.

<sup>6</sup> World Value Survey en inglés.

<sup>7</sup> Latinobarómetro y encuesta CAF 2009.



Cuadro 1. Porcentajes de encuestados que declaran haber participado por canales no electorales en diferentes regiones del mundo<sup>a/b/</sup>

|                           | Firmar una petición (%) | Manifestaciones autorizadas/pacíficas (%) | Unirse a huelgas (%) |
|---------------------------|-------------------------|---|----------------------|
| América del Sur           | 25                      | 17  | 11                   |
| América Central           | 18                      | 10  | 6                    |
| Caribe                    | 23                      | 15  | 10                   |
| Estados Unidos - Canadá   | 67                      | 19  | 8                    |
| Australia - Nueva Zelanda | 79                      | 20  | 17                   |
| Asia                      | 14                      | 11  | 5                    |
| África                    | 9                       | 14  | 10                   |
| Europa Meridional         | 35                      | 26  | 17                   |
| Europa Occidental         | 51                      | 24  | 11                   |
| Europa del Este           | 12                      | 12  | 4                    |
| Europa del Norte          | 56                      | 19  | 9                    |

a/ Se pregunta a los entrevistados si han realizado cada una de estas acciones.

b/ Las regiones geográficas corresponden a la clasificación vigente de la División de Estadísticas de las Naciones Unidas (UNSD).

Fuente: *World Values Survey*, onda 5 (2005-2009) y onda 6 (2010-2014).

El Cuadro 2 resume evidencia sobre estas barreras. Los factores más robustamente asociados a la participación ciudadana son la percepción de efectividad de esa participación (positivamente), el costo de la acción colectiva (negativamente) y la satisfacción con los servicios públicos recibidos (negativamente). La participación presenta también una asociación negativa pero menos robusta con la percepción de efectividad del Estado y sus instituciones, con la percepción de corrupción o fraude y con la percepción de falta de transparencia. Estos resultados contrastan dado que mientras la asociación entre participación y efectividad indicaría que la percepción general de un Estado más eficiente motiva a la ciudadanía a participar menos, la asociación entre participación y otras dimensiones más concretas de la efi-

ciencia estatal como menos corrupción y más transparencia indicarían que la percepción general de un Estado más eficiente lleva a más participación. Por último, el Cuadro 2 muestra que las personas más educadas son siempre más participativas, lo cual en cierto punto es llamativo ya que la mala provisión de bienes y servicios públicos suele afectar más a la población de más bajos recursos y con menor nivel educativo. Si bien este resultado puede indicar que un mayor capital humano mejora la efectividad con que los ciudadanos encuentran, procesan y usan información para hacer llegar su voz a quienes tienen la responsabilidad de proveer servicios públicos de calidad, también puede señalar que personas con menores niveles educativos se sienten excluidas del binomio ciudadanía-Estado.

Esta evidencia sugiere que hay espacios para incrementar la participación ciudadana, sobre todo por la vía no electoral, y para que ese control externo sea realmente un motor de mejora para el desempeño del Estado. Para lograrlo es de vital importancia empoderar a la ciudadanía para que su participación sea efectiva. Más aún, no debe perderse de vista que todo proceso de participación ciudadana debe tener como contraparte a un Estado que rinde cuentas de su desempeño con información confiable, oportuna y por medios que aseguren un amplio alcance a toda la población. Además, la información que debe fluir desde el Estado a la ciudadanía, no debe limitarse exclusivamente a información sobre su desempeño, sino que también debería alertar a los ciudadanos sobre sus derechos y sobre el funcio-

namiento de los mecanismos que disponen para canalizar sus demandas.

Todo esto plantea dos grandes desafíos: primero, reforzar los mecanismos que permiten canalizar la voz de los ciudadanos, garantizando que estos sean percibidos como medios fácilmente accesibles y confiables para

responder a sus demandas; segundo, aumentar la cantidad y calidad de la información que el Estado provee a la ciudadanía, asegurando su acceso a diferentes grupos de la población. En este sentido, las nuevas tecnologías de la información y la comunicación pueden ser herramientas con gran potencial para incrementar

el poder de la ciudadanía, al reducir los costos de coordinación entre ciudadanos para la acción colectiva y de interacción con las burocracias, y por ser además una vía de rápida y amplia difusión de información sobre el desempeño del Estado, para así mejorar el diseño e implementación de políticas públicas. ■

Cuadro 2. Asociación entre la participación ciudadana y factores de influencia y variables socioeconómicas<sup>a/</sup>

|  | Firmó una petición <sup>b/</sup><br>(1) | Asistió a reunión comunal/gremial <sup>b/</sup><br>(2) | Participó en manifestación autorizada <sup>b/</sup><br>(3) | Contactó a una autoridad local <sup>b/</sup><br>(4) | Contactó a un grupo no gubernamental <sup>b/</sup><br>(5) | Participó en consejos/asambleas/reuniones comunales <sup>c/</sup><br>(6) |
|--|---|--|--|---|---|--|
| Desconfianza en instituciones                            | Mixto                                   | 0/-  | 0  | 0/-   | 0   |  |
| Percepción de efectividad del Estado y las instituciones | -                                       | -  | -  | 0   | -   | 0  |
| Corrupción y fraude                                      | 0                                       | -  | 0  | -   | 0   |  |
| Percepción de efectividad de la participación ciudadana  | +                                       | +  | +  | +   | +   | +  |
| Percepción de falta de transparencia                     |   |  |  |   |   | 0  |
| Fuentes de información                                   | 0/+                                     | +  | 0/+  | +   | 0/+   |  |
| Costo de Acción Colectiva                                | -                                       | -  | -  | -   | -   | -  |
| Satisfacción con servicios públicos                      | -                                       | -  | -  | -   | -   | -  |
| Educación  | +                                       | +  | +  | +   | +   | +  |

a/ En el cuadro se indica con un signo más (+) o menos (-) los resultados del análisis de regresión que arrojan una correlación positiva o negativa, respectivamente. Cuando la correlación no es distinguible (estadísticamente) de cero, se indica con 0. Dado que en algunos casos existe más de una variable para aproximar uno de los obstáculos a la participación (por ejemplo, cuando se utiliza Latinobarómetro (columnas 1 a 5), las medidas de confianza en las instituciones son tres: confianza en el Gobierno, confianza en el Congreso y confianza en la administración pública), puede suceder que algunas presenten una correlación positiva con la variable de participación, mientras otras presenten una correlación negativa. Cuando los signos son opuestos el resultado es clasificado como "mixto". Las celdas vacías indican que no pudo calcularse la asociación estadística, debido a que la fuente de datos usada no dispone de la información necesaria para hacerlo. Todas las regresiones tienen como controles adicionales: género, edad y nivel socioeconómico (nivel de ingresos).

b/ Estas medidas de participación provienen de Latinobarómetro.

c/ Esta medida de participación proviene de la Encuesta CAF 2009.

Fuente: elaboración propia con base en Latinobarómetro y la Encuesta CAF 2009.

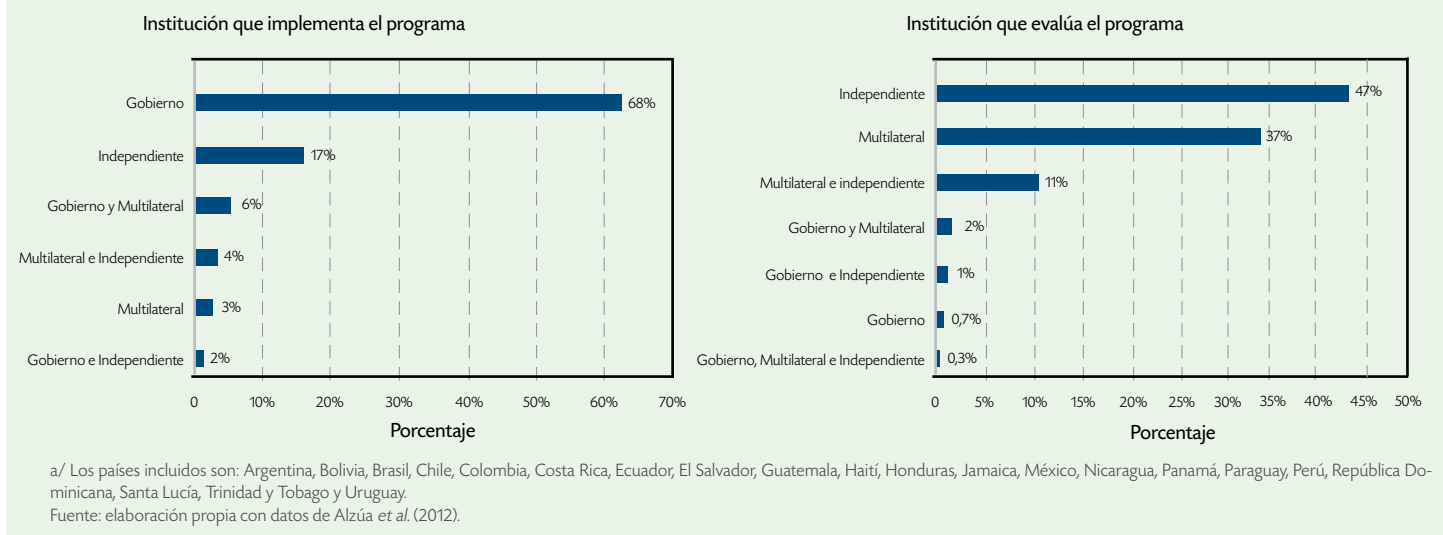
# Políticas Públicas, Aprendizaje y Gestión

El conocimiento mejora la productividad de las empresas privadas, y aunque esto debe ser cierto también en el sector público, hay menos evidencia para entender cómo es que el conocimiento se traduce en mejores servicios. En este contexto cobra importancia la experiencia misma de la gestión pública ya que tiene el potencial de generar

mucho conocimiento que, con frecuencia, no es aprovechado adecuadamente. La experiencia combinada con un esfuerzo sistemático de aprendizaje puede generar conocimiento con potencial para mejorar la calidad de los servicios públicos, ya que además de estar alineado con las necesidades del formulador de políticas, tiene también el peso de la credibilidad científica.

Aunque el número de evaluaciones de impacto de programas implementados en la región ha aumentado notablemente en los últimos años (Gráfico 3), su potencial para traducirse en mejoras en la gestión pública es limitado, puesto que apenas 4% es liderada desde el propio sector público.

Gráfico 3. Instituciones que realizan la evaluación de impacto e instituciones que implementan los programas evaluados en América Latina (1995 – 2011)<sup>a/</sup>



¿Qué incentivos tienen los formuladores de política para someter sus iniciativas a evaluaciones rigurosas? En el lado de los costos, enfrentan dos tipos de riesgos: uno originado en la incertidumbre sobre el resultado de la política en sí misma y su efecto sobre sus aspiraciones profesionales, y otro originado en la falta de información que permita salvar esta incertidumbre. Otros costos que enfrentan los formuladores y

que también reducen la propensión a hacer evaluaciones rigurosas son los costos monetarios y las diferencias entre los horizontes temporales del implementador y de la evaluación. Los políticos, por ejemplo, tienden a tener un horizonte temporal tan largo como el ciclo electoral, y este podría no coincidir con el tiempo que tarda la evaluación en arrojar resultados con implicaciones de política que sean capitalizables. Por otro lado,

aunque hay un beneficio directo que percibe en términos de información para mejorar la gestión, hay otros beneficios, si se quiere “públicos”, que no necesariamente percibe el formulador directamente, y que entonces este no toma en cuenta al momento de decidir si evaluar o no.

El resultado de lo anterior es un equilibrio malo donde se evalúan menos políticas de las deseables, y

donde el proceso de decisión pública no es alimentado de forma adecuada por las propias experiencias de la gestión.

### **Cambiar es costoso**

También es necesario que el nuevo conocimiento, cuando se genere, se traduzca en mejoras en la gestión o en mejoras en el programa evaluado, y esto es difícil de lograr en el sector público. Los arreglos institucionales y la diversidad de actores involucrados pueden obstaculizar las iniciativas de cambio.

Para que el conocimiento generado se traduzca en una mejor gestión pública es necesario contar con una institucionalidad que promueva la innovación basada en la evidencia y la provisión de servicios públicos de calidad. De igual forma, una buena

burocracia, con las competencias y aptitudes adecuadas, tendrá mayor capacidad para interpretar la evidencia disponible y transformarla en innovación. Sistemas de ascenso que dependan, al menos en parte, de los resultados del desempeño ayudarán a incentivar conductas innovadoras en la medida que el riesgo del cambio se reparta entre la institución y los funcionarios.

### **Promoviendo el aprendizaje en el sector público**

Una opción a considerar que podría ayudar a promover el aprendizaje, es la presencia de organismos de asesoría dentro del propio sector público donde cada agencia, gobierno regional, gobierno municipal o ente público pudiese acudir a solicitar apoyo en la evaluación de sus iniciativas, y donde este organismo asesor apalanque

no solamente recursos financieros sino también recursos académicos para buscar responder las preguntas concretas de los formuladores de política usando las mejores técnicas científicas disponibles. En este caso, evaluado y evaluador estarían literalmente del mismo lado, cooperando con el fin último de mejorar la calidad de los servicios públicos. Esto marca una diferencia clave con los esquemas de evaluación centrados exclusivamente en la rendición de cuentas y el control.

La institucionalidad del aprendizaje deberá responder a que, a pesar de la gran variedad de contextos y realidades donde se aplica la presencia del Estado, existe un mar de conocimiento en la propia experiencia de política que puede ayudar a hacer un poco más corto el camino al bienestar compartido y equitativo. ■



Para recibir Focus América Latina en su correo electrónico, comunicarse con [investigaciones@caf.com](mailto:investigaciones@caf.com)

Este boletín es elaborado por la Dirección de Investigaciones Socioeconómicas de CAF.

La edición general estuvo a cargo de Dolores de la Mata, con la colaboración de Julieta Vera Rueda.

Diseño e impresión:  
Gatos Gemelos Comunicación

© 2015 Corporación Andina de Fomento  
Todos los derechos reservados

*Los resultados, interpretaciones y conclusiones expresados en esta publicación, son de exclusiva responsabilidad de su autor o autores, y de ninguna manera pueden ser atribuidos a CAF a los miembros de su Directorio Ejecutivo o a los países que ellos representan. CAF no garantiza la exactitud de los datos incluidos en esta publicación y no se hace responsable en ningún aspecto de las consecuencias que resulten de su utilización.*